جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية
كلية الدراسات العليا
قسم العدالة الجنائية
التشريع الجنائي الإسلامي

مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي
دراسة تأصيلية مقارنة

إعداد
مشبب محمد سعد البقمي

إشراف
د. عبدالله بن حمد السعدان

رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في العدالة الجنائية

الرياض
١٤٣١ـ ١٤٣٢هـ / ٢٠١٠ـ ٢٠١١م

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية
Naif Arab University for Security Sciences

كليـة الدراسات العليا

نموذج (٣٢)

قسم: العدالة الجنائية

إجازة رسالة علمية في صيغتها النهائية

الاسم : مشبب محمد سعد البقمي الرقم الأكاديمي: ٤٢٩٠٢٥٨

الدرجة العلمية : ماجستير في العدالة الجنائية التخصص: التشريع الجنائي الاسلامي

عنوان الرسالة: مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي ، دراسة تأصيلية مقارنة .

تاريخ المناقشة : ١٤٣٢/٠٧/٠٥ هـ الموافق ٢٠١١/٠٦/٠٧

بناءً على توصية لجنة مناقشة الرسالة،وحيث أجريت التعديلات المطلوبة،فإن اللجنة توصي بإجازة الرسالة في صيغتها النهائية المرفقة كمتطلب تكميلي للحصول على درجة الماجستير .

والله الموفق ،،،،

أعضاء لجنة المناقشة :

١- د / عبدالله بن حمد بن محمد السعدان مشرفاً ومقرراً

٢- أ . د / أحمد يوسف الدريويش عضواً

٣- أ . د / فؤاد عبد المنعم أحمد عضواً

رئيس القسم

الإسـم : د/ محمد عبدالله ولد محمدن

التوقيـع :

التاريـخ : ١١/٧/١٤٣٢هـ

بسم الله الرحمن الرحيم

القسم : **العدالة الجنائية**
التخصص : **التشريع الجنائي الإسلامي**

مستخلص الدراسة

العنوان : مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي دراسة تأصيلية مقارنة
إعداد الطالب : مشبب محمد سعد البقمي
المشرف العلمي : د. عبدالله بن حمد السعدان
مشكلة الدراسة : بيان مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري وأهميتها
منهج الدراسة : وصفي
أهم النتائج :
١ــ أنه يجوز لولي الأمر أن يحدد ميعاداً معيناً لرفع الدعوى بحيث ، لا تقبل الدعوى إلا لعذر شرعي ، وذلك تأسيساً على قاعدة جواز تخصيص القضاء بالزمان والمكان والحادثة ، وبناءً على المصلحة العامة التي يراها الإمام ؛ لأن تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة .
٢ــ أن الحكمة من تحديد ميعاد قصير لرفع دعوى الإلغاء هو تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ، والقاعدة عند الفقهاء أن ما تحقق به مصلحة عامة يقدم على ما تحقق به مصلحة خاصة ، وبناء عليه فإن الحكمة من تحديد ميعاد قصير لرفع دعوى الإلغاء تتمشى مع القواعد العامة للإسلام ومقاصده التي يرمي إليها .
٣ــ يعد ميعاد رفع دعوى الإلغاء ميعاد سقوط .

أهم التوصيات :
١ــ توحيد مواعيد دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم كقاعدة عامة .
٢ــ الاستغناء عن التظلم لديوان الخدمة المدنية والسماح للمتظلم باللجوء إلى ديوان المظالم مباشرة .
٣ــ وضع نص يبين كيفية امتداد الميعاد بسبب العطلة الرسمية والمسافة بما يتفق وطبيعة الدعوى الإدارية .

جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية

Naif Arab University For Security Sciences

Department: Criminal Justice.
Specialization: Islamic Criminal Legislation

Abstract

Title : Dates of the administrative lawsuit to rescind the decision in the Saudi system study as compared originally.

A preparation of the student : Meshabab Mohammed Sa'd Al-Boqami

Scientific Advisor: Dr.. Abdullah Bin hamad Al-Sadan

Problem of the study: Stating the schedules of a cancellation of the administrative decision and its importance

Methodology: Descriptive.

Key results:

1 - The guardian determined a specific deadline for suit so as not to accept the lawsuit, but for legal reasons and on grounds that the base may be the allocation of eliminating the time, place and incident .It is based on the public interest because it considers the disposal of Imam on entrusted the parish interest.

2 – The aim of identifying a short deadline to file a claim revocation is giving priority to public interest on its own. The base of the religious people is that" what was achieved by a public interest should be over what is achieved by a private interest" ,so the aim of determining the short time limit claim cancellation is suitable to the general rules of Islam and all its goals.

3 – The date of the claim cancelation is a considered a quit to everything.

Recommendations:

1 - Unification of the dates filed a cancellation in the Office of the Ombudsman as a general rule.

2 – Dispensing the recourse to the Civil Service Bureau and to allow the complainant to resort to the Office of the Ombudsman directly.

3 – Putting a text showing along the promise because of the holiday in accordance to the nature of the administrative lawsuit.

الإهداء

إلى والدتي ووالدي ؛ لما لهما علي من فضل كبير
وإلى زوجتي الغالية ورفيقة دربي أم معاذ التي هيئات لي سبل
الراحة من أجل إعداد هذه الرسالة على الوجه الأكمل
وإلى أبنائي معاذ وهاجر وعزام
الذين انشغلت عنهم طيلة إعداد هذه الدراسة
أهدي هذا العمل المتواضع

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا ونبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين ، ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين وبعد :

فأشكر الله العلي القدير أولاً على أن وفقني وأعانني على إتمام هذه الرسالة ، فله الثناء والمنة .

ثم الشكر الجزيل والعرفان والتقدير لصاحب السمو الملكي الأمير نايف بن عبدالعزيز النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء ، ووزير الداخلية على موافقته على التحاقي بالجامعة، والشكر موصول لسعادة مدير عام الجوازات اللواء سالم بن محمد البليهد على رفع اسمي إلى مقام وزارة الداخلية .

كما أتقدم بالشكر لمعالي رئيس ديوان المظالم فضيلة الشيخ إبراهيم بن شايع الحقيل على تفضله بالسماح لي بالاطلاع على أحكام الديوان .

كما أتقدم بالشكر والتقدير لمعالي رئيس الجامعة الأستاذ الدكتور عبدالعزيز بن صقر الغامدي الذي يبذل جهوداً مضنية في سبيل وصول هذا الصرح الشامخ إلى مكانة مرموقة بين جامعات العالم ، ثم الشكر موصول للأستاذ الدكتور عامر الكبيسي عميد كلية الدراسات العليا وكذلك الدكتور محمد بن عبدالله ولد محمدن رئيس قسم العدالة الجنائية ، وإلى أعضاء هيئة التدريس بالقسم على ما اكتسبناه أنا وزملائي منهم من علم نافع وأدب جم .

كما أتقدم بالشكر لسعادة الأستاذ الدكتور أحمد الدرويش وكيل جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية لشؤون المعاهد العلمية ولفضيلة الأستاذ الدكتور فؤاد عبدالمنعم أحمد على تفضلهما بقبول مناقشة رسالتي .

كما أتقدم بالشكر والتقدير والعرفان لفضيلة الدكتور عبدالله بن حمد السعدان على تفضله بقبول الإشراف على رسالتي ، والذي لم يبخل علي بوقته الثمين رغم مشاغله الكثيرة ، وكان لتوجيهه ونصحه وإرشاده الأثر الكبير في خروج الرسالة بهذا الشكل ، ولقد كان نعم الموجه والناصح الأمين ، فسأل الله أن يجزيه خير الجزاء ، وأن ينفع بعلمه .

قائمة المحتويات

الفصل الأول

مشكلة الدراسة وأبعادها

ـ مقدمة الدراسة

ـ مشكلة الدراسة

ـ تساؤلات الدراسة

ـ أهداف الدراسة

ـ أهمية الدراسة

ـ حدود الدراسة

ـ مفاهيم ومصطلحات الدراسة

ـ الدراسات السابقة

الفصل الأول

مشكلة الدراسة وأبعادها

المقدمة

إن الحمد لله ، نحمده ، ونستعينه ، ونستغفره ، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ، ومن سيئات أعمالنا ، من يهده الله فلا مضل له ، ومن يضلل فلا هادي له ، وأشهد أن لا إله إلا الله ، وحده لا شريك له ، وأشهد أن محمداً عبده ورسوله .

S 4 5 6 7 8 9 : ; < = > ? R [آل عمران : ١٠٢] .

S ! " # $ % & ' ( ) * + , - . / 0 1 ¦ 3 4 5 6 7 8 ¦ : ; < = > R [النساء : ١] .

S u v w x y z { | ~ لَكُمۡ أَعۡمَٰلَكُمۡ وَيَغۡفِرۡ لَكُمۡ ذُنُوبَكُمۡۗ وَمَن يُطِعِ ٱللَّهَ © فَقَدۡ فَازَ فَوۡزًا عَظِيمًا R [الأحزاب : ٧٠ ، ٧١] .

أما بعد[١]:

الإدارة حين تباشر نشاطها قد تلجأ أحياناً إلى استخدام وسائل غير مشروعة ، بحكم ما تتمتع به من سلطات وامتيازات ، لابد منها حتى تتمكن من أداء أعمالها وتفي بواجباتها في سبيل الصالح العام ، مما قد يجعلها تتعرض لحقوق الأفراد ، وتمس حرياتهم، وتلحق الضرر بأشخاصهم وأموالهم ، أو بهما معاً ، مما يتحتم معه وجود ضمانات كافية لحمايتهم في مواجهة الإدارة ، وضرورة تقيدها بالأنظمة في كل ما تقوم به من أعمال ، أو تستخدمه من سلطات ، وهذه الضمانات تهدف إلى غاية أساسية وهي

---

(١) السجستاني ، سليمان بن الأشعث ، سنن أبي داود ، باب في خطبة النكاح ، حديث رقم ٢١١٨ (دار السلام ، الرياض ، ط١ ، ١٤٢٠هـ) ص٣٠٦ . والترمذي ، محمد عيسى ، جامع الترمذي ، باب ما جاء في خطبة النكاح ، حديث رقم ١١٠٥ (دار السلام ، الرياض ، ط١ ، ١٤٢٠هـ) ص٢٦٧ ، درجة الحديث صحيح .

ضمان أن تكون تصرفات الإدارة وأعمالها مطابقة للنظام ، وإن وجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة يمثل ضمانة مهمة من ضمانات حقوق الأفراد وحرياتهم .

وتعد دعوى الإلغاء وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة ، بهدف حماية مبدأ مهم هو مبدأ المشروعية ، وبما أن مبدأ المشروعية يمثل أهم الضمانات التي تكفل للأفراد مواجهة السلطة العامة ، وذلك مما يجعل الأفراد بمنأى عن اعتداء الإدارة على حقوقهم وحرياتهم .

"وإن ضمانات مبدأ المشروعية ، تتمثل في الرقابة القضائية على نشاط الإدارة وتصرفاتها على نحو يتفق مع القواعد الشرعية والنظامية نصاً وروحاً ، أي على الإدارة ألا تأتي من الأعمال المادية أو النظامية ، إلا ما يكون تنفيذاً أو تطبيقاً لأحكام الشرع أو النظام ، وأن مخالفة القرارات الإدارية لذلك يجعلها غير مشروعة ويكون لكل ذي شأن في طلب إلغائها ووقف تنفيذها ، فضلاً عن طلب التعويض عن الأضرار التي تسببها"[١]. ويراقب القضاء الإداري من جانبه ، وحين يمارس اختصاصاته مشروعية القرار الإداري وعدم مخالفته للنظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة ، ويترتب على دعوى الإلغاء آثار مهمة بالنسبة للقرار الإداري غير المشروع ، إذ تؤدي إلى الحكم بإلغائه وهدمه من لحظة صدوره واعتباره كأن لم يكن وتكون لهذا الحكم حجية مطلقة في مواجهة الكافة [٢] .

ونظراً لما لدعوى الإلغاء من أهمية بالغة في حماية الحقوق والحريات فقد حرصت معظم الأنظمة على الاهتمام بها وتنظيمها ، ووضعت لها مواعيد محددة بوقت يترتب على عدم الالتزام بها ومراعاتها عدم قبول الدعوى ، ومن ثم تحصن القرارات الإدارية المعيبة بالرغم من عدم مشروعيتها . وهذه المواعيد التي وضعت لغايات رفع دعوى الإلغاء ونظمت طرق الطعن بالقرارات الإدارية هي ضمانة أساسية لاستقرار القرارات الإدارية والآثار القانونية الناشئة عنها ، بدلاً من بقائها عرضة للطعن ومن ثم

---

(١) الظاهر ، خالد خليل ، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء قضاء التعويض دراسة مقارنة (مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ط١ ، ١٤٣٠هـ) ص ١٦٥ .

(٢) جمال الدين ، سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١، ١٩٩٢م) ص٣٠ .

الحكم بإلغائها دون قيد زمني ، مما يؤدي إلى اضطراب في العمل الإداري وإرباك الحقوق المنبثقة عن تلك القرارات وإخلال بالمراكز القانونية سواء للأفراد أم للإدارة [١] .

ونظراً لأهمية مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري ، ومن ثم تحتاج إلى دراسة مفصلة ، وبحث مستقل ، لتوضيح غامضها ، وتبيين مشكلها ، وتقريب فهمها ، ومن المؤمل أن تسهم هذه الدراسة في وضع مقترحات مناسبة ، يسترشد بها المنظم في تفادي القصور في النظام ، ولتكون عوناً للباحثين والمختصين من الناحية العملية ، وتبصيراً للأفراد بهذه المواعيد حتى لا تذهب حقوقهم هدراً دون مبرر ، في ظل ضعف الثقافة النظامية لدى أغلب أفراد المجتمع السعودي .

وبناء على ذلك فقد تولد لدى الباحث الإحساس بأهمية هذه الدراسة وما ستتوصل إليه من نتائج وتوصيات .

مشكلة الدراسة

تكتسب مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري أهمية كبيرة ، إذ يترتب على عدم مراعاتها والالتزام بها عدم قبول الدعوى ، ومن ثم تحصن بعض القرارات الإدارية من الإلغاء بالرغم من عدم مشروعيتها ، مع ما يترتب على ذلك من آثار خطيرة قد تلحق بالمراكز القانونية ، وخاصة في مجتمع كالمجتمع السعودي ذي الثقافة الشرعية ، الذي لم يألف مثل هذه المواعيد ، لذا تحتاج إلى مزيد من التوضيح حيالها في بحث مستقل ، ومن هنا كان التساؤل الرئيس التالي :

ما مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في نظام قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم السعودي ؟

تساؤلات الدراسة

من التساؤل الرئيس تنبثق التساؤلات الفرعية التالية :

س١ــ متى يبدأ سريان ميعاد دعوى الإلغاء ؟

س٢ــ ما كيفية حساب ميعاد دعوى الإلغاء ؟

س٣ــ ما الاستثناءات الواردة على ميعاد دعوى الإلغاء ؟

---

(١) ذنيبات ، محمد جمال ، والعجمي ، حمدي محمد ، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد دراسة مقارنة (د. ن ، الرياض، ط١، ١٤٣١هــ) ص ٢٣٨ .

س٤ــ ما حالات ميعاد دعوى الإلغاء ؟

س٥ــ ما آثار انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء ؟

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري من خلال التعرف على الآتي:

١ــ بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء .

٢ــ كيفية حساب ميعاد دعوى الإلغاء .

٣ــ الاستثناءات الواردة على ميعاد دعوى الإلغاء .

٤ــ حالات ميعاد دعوى الإلغاء .

٥ــ آثار انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء .

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في الآتي :

الأهمية العلمية :

١ــ أن موضوع مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي من الموضوعات التي لم يتم تناولها بشكل مستقل ، ومن ثم كان هذا الموضوع بحاجة إلى دراسة مفصلة ، وبحث مستقل .

٢ــ ما تمثله هذه الدراسة من إضافة للتراكم المعرفي حول الصعوبات التي تكتنف مواعيد دعوى الإلغاء ووسائل التغلب عليها .

الأهمية العملية :

١ــ النتائج المؤمل أن تسفر عنها الدراسة ، والتي قد تسهم في توضيح الصعوبات التي تكتنف مواعيد دعوى الإلغاء ، ووضع المقترحات المناسبة لتلافيها .

٢ــ أهمية مواعيد دعوى الإلغاء ، لأنه يترتب على عدم الإلمام بها ومراعاتها سقوط الحق في رفع الدعوى .

٣ــ أن موضوع الدراسة يتعلق بأمر مهم ألا وهو حقوق الناس وحرياتهم ، ولا يخفى ما لذلك من الأهمية العملية في حياة الناس .

٤ــ جمع ما يتعلق بمواعيد دعوى الإلغاء من أحكام وتحليلها ووضعها بين يدي المهتمين والمختصين من قضاة ومحامين وباحثين .

حدود الدراسة

الحدود الموضوعية لهذه الدراسة ، تتمثل في دراسة مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي وتأصيلها في الشريعة الإسلامية ، ومقارنتها بالقانون في جمهورية مصر .

مفاهيم ومصطلحات الدراسة

تعريف المواعيد

المواعيد في اللغة

المواعيد جمع ميعاد ، مشتقة من وعد ، الواو والعين والدال كلمة صحيحة تدل على ترجية بقول ، يقال وعدته أعده وعداً [١] .

وهي بمعنى الموعد ، جاء في " لسان العرب" والموعد : موضع التواعد وهي الميعاد[٢] ، قال تعالى عن موسى عليه السلام S u v w x y z { | R [طه :٥٩]

وتأتي بمعنى المواعدة ، جاء في " المعجم الوسيط " الميعاد : "المواعدة وقت الوعد وموضعه"[٣] .

المواعيد في الاصطلاح

ليس للفقهاء تعريف للمواعيد ، ولكن هناك ألفاظ مرادفة لكلمة المواعيد استخدمها الفقهاء ومن ذلك كلمة الأجل .

---

(١) ابن فارس ، أحمد ، تحقيق هارون ، عبدالسلام ، معجم مقاييس اللغة (دار الجيل ، بيروت ، د.ط ، د.ت) ص١٢٥.

(٢) ابن منظور ، جمال الدين . لسان العرب(دار صادر، بيروت، ط١) باب الدال ، فصل الواو ، ج٣، ص٤٦٢.

(٣) مصطفى، إبراهيم ، وآخرون . المعجم الوسيط(دار الدعوة ، استانبول ، ١٩٨٩م) مادة(وعد) ، ج٢، ص١٠٤٣.

والأجل عند الفقهاء المتقدمين يراد به المدة والوقت ، ومن نصوصهم في ذلك ما جاء في المصباح المنير: " أجل الشيء : مدته ووقته الذي يحل فيه " [١] ، وجاء في طلبة الطلبة " أبعد في الأجل أي زاد في المدة " [٢] .

أما عند المتأخرين فمن تعريفاتهم قولهم : "الأجل : الوقت الذي يحدد لانتهاء الشيء أو حلوله " [٣] .

ومنها قولهم : " هو المدة المستقبلة التي يضاف إليها أمر من الأمور ، سواء كانت هذه الإضافة أجلاً للوفاء بالتزام ، أو أجلا لإنهاء الالتزام ، سواء كانت هذه مقررة بالشرع ، أو بالقضاء ، أو بإرادة الملتزم فرداً أو أكثر "[٤] .

كما يستخدم الفقهاء الإمهال لفظة مرادفة لمعنى المواعيد والإمهال : الإنظار وتأخير الطلب[٥] ، قال تعالى :S j k l m R [الطارق:١٧] .

كما يستخدم الفقهاء سواء المتقدمون أو المتأخرون المواعيد بمعنى الأنظار والتأجيل[٦].

التعريف الإجرائي للمواعيد

يعرف الباحث المواعيد في هذه الدراسة بأنها : المدة الزمنية التي يحق للشخص خلالها تقديم الدعوى للطعن في القرار الإداري .

---

(١) المقري ، أحمد محمد ، المصباح المنير(دار المعارف . مصر، ط٢ ، د.ت) ج١ ، ص٦ .

(٢) النسفي ، عمر محمد ، طلبة الطلبة(دار النفائس ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٥م) ص٢٥١ .

(٣) الغديري ، عبدالله عيسى ، القاموس الجامع (دار المحجة البيضاء ،ط١ ،١٩٩٨م) ص١٢ .

(٤) وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية ، الموسوعة الفقهية (ذات السلاسل ، الكويت ، ط٢ ،١٩٨٦م) ج٥ ، ص ٢٣٤.

(٥) المقري ، احمد محمد ، المرجع السابق ، ج٢ ، ص٥٨٣ . وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية ، الموسوعة الفقهية ، مرجع سابق ، ج٦ ، ص٢٧٩ .

(٦) المقري ، احمد محمد ، المرجع السابق ، ج٢ ، ص٥٨٣ . وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية ، الموسوعة الفقهية ، مرجع سابق ، ج٦ ، ص٢٧٩ .

تعريف الدعوى

الدعوى في اللغة

اسم من الادعاء ، وهو المصدر أي أنها اسم لما يدعى (١) . ولها في اللغة أطلاقات متعددة منها الحقيقي ، ومنها المجازي ، ويرجع معظمها إلى معنى أصلي واحد هو الطلب(٢) ، نذكر منها مايلي :

١ــ الطلب والتمني ، ومنه قوله تعالى : S 1 2 3 4 5 6 R [يس:٥٧] ، أي ما يطلبون ويتمنون(٣) .

٢ــ الدعاء ، ومنه قوله تعالى : S I J K L M N O Q R S T U V W R [يونس:١٠] ، أي : دعائهم وندائهم(٤) . جاء في لسان العرب : لو قلت اللهم أشركنا في صالح دعاء المسلمين ، أو دعوى المسلمين جاز(٥).

٣ــ الزعم ، إلا أنهم اتفقوا على أن العرب لا تطلقها على القول المدعوم بالحجة والبرهان ، بل يصير عندئذ حقاً ، وصاحبه محقاً لا مدعياً (٦) .

---

(١) ابن منظور ، جمال الدين ، لسان العرب ، مرجع سابق ، باب الواو والياء من المعتل ، فصل الدال ، ج١٤ ، ص٢٥٧ .

(٢) نعيم ، ياسين محمد . نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية (دار النفائس، عمان ، ط٢، ٢٠٠٠م) ص ٧٥ .

(٣) ابن كثير ، إسماعيل . تفسير القرآن العظيم (دار الكتاب العربي ، بيروت ، د.ط ، ٢٠٠٥م) ج ٥، ص٣١٨ . والشوكاني ، محمد علي ، فتح القدير(دار الفكر ، بيروت ، د.ط ، ١٩٩٣م) ج٤ ، ص٥٣٥ .

(٤) الشوكاني ، محمد علي ، فتح القدير ، مرجع سابق ، ج٢ ، ص ٦١٨

(٥) ابن منظور، جمال الدين محمد ، لسان العرب ، مرجع سابق ، باب الواو والياء من المعتل ، فصل الدال ، ج١٤، ص٢٥٧ .

(٦) الفيروز آبادي ، مجد الدين محمد . القاموس المحيط(دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١، ١٩٩٥م) ج٢، ص١٩٩ .

٤ــ وتستعمل كثيراً بمعنى : إضافة الإنسان إلى نفسه شيئاً [١] .

الدعوى في الاصطلاح

لم يختلف الفقهاء في تحديد طبيعة الدعوى ، فهي عندهم تصرف قولي من التصرفات الشرعية المباحة التي لها شروطها الخاصة التي يجب توافرها ، ومن ثم لم يتباعدوا كثيراً عن بعضهم في اختيارهم الألفاظ عند تعريف الدعوى[٢] .

ويمكن تعريفها بأنها

قول مقبول أو ما يقوم مقامه في مجلس القضاء ، يقصد به طلب حق أو حماية مركز نظامي[٣].

تعريف الإلغاء

الإلغاء في اللغة

لغى : قال باطلاً ، وبابه عدا وصدى ، وألغى الشيء أبطله ، وألغاه من العدد : ألقاه منه [٤] . وفي المعجم الوسيط : "ألغى الشيء أبطله ، ويقال : ألغى القانون ، ويقال ألغى العدد كذا ، أي أسقطه" [٥] .

---

(١) ابن منظور، جمال الدين محمد ، لسان العرب ، مرجع سابق ، باب الواو والياء من المعتل ، فصل الدال ، ج١٤، ص٢٥٧ .

(٢) ياسين ، محمد نعيم ، نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية ، مرجع سابق ، ص ٧٨ .

(٣) ياسين ، محمد نعيم ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .

(٤) الرازي ، محمد بن أبي بكر، مختار الصحاح (المكتبة العصرية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٥م) ص ٢٨٣ .

(٥) مصطفى ، إبراهيم ، المعجم الوسيط ، مرجع سابق ، ج٢ ، ص ٨٣١ .

الإلغاء اصطلاحاً

هو الحذف والإبطال ومنه يمين اللغو الذي لا حساب على حالفه ولا كفارة فيه ، وإلغاء العقد إنهاؤه بالنسبة للمستقبل(١). ويأتي عند الفقهاء بمعنى الإبطال والإسقاط والفساد والفسخ (٢) .

التعريف الإجرائي لدعوى الإلغاء

يعرف الباحث دعوى الإلغاء في هذه الدراسة بأنها : قول مقبول أو ما يقوم مقامه في مجلس القضاء ، يقصد به طلب إلغاء قرار إداري .

تعريف القرار الإداري

القرار لغة

يقال : أقررت الكلام لفلان إقراراً ، أي : بينته حتى عرفه ، ومن القر ترديد الكلام في أذن المخاطب حتى يفهمه ، وأقررت الشيء في مقره ليقر ، أي : ساكن ومستقر (٣) .

ويقال : صار الأمر إلى قراره ومستقره ، إذا تناهى وثبت (٤) .

تعريف الإداري لغة

إداري مأخوذة من إدارة ، ولحقتها ياء النسب ، يقال أدار الأمر ، أي : حاول إلزامه أن يفعله ، وتعطاه من غير تأجيل (٥)، وأداره على الأمر حاول إلزامه (٦) .

---

(١) قلعة جي ، محمد رواس ، وقنيبي ، حامد صادق ، معجم لغة الفقهاء (دار النفائس ، ط١ ، ١٩٩٦م) ص٦٧ .

(٢) وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت ، الموسوعة الفقهية ، مرجع سابق ،ج٦ ، ص١٨٤، ١٨٥.

(٣) الأزهري ، محمد أحمد ، تهذيب اللغة(دار الكتاب العربي ، مصر ، د.ط ،١٩٦٤م) ج٨ ، ص٢٧٦ . وابن منظور، جمال الدين محمد ، لسان العرب ، مرجع سابق ، ج٦ ، ص ٨٢ .

(٤) الزبيدي ، محمد مرتضى ، تحقيق شيري ، علي ، تاج العروس من جواهر القاموس(دار الفكر ، د.ط ، ١٩٩٤م) ج٧ ، ص ٣٨٧ .

(٥) رضا ، أحمد ، معجم متن اللغة (دار مكتبة الحياة ، بيروت ، د.ط ، ١٩٨٥م) ج٢ ، ص٤٧٠ .

(٦) البستاني ، عبدالله ميخائيل ، البستان (مكتبة لبنان ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٢م)ج١ ، ص ٣٦٧ .

تعريف القرار الإداري اصطلاحاً لم يكن القرار الإداري معروفاً في السابق بهذا الاسم المعروف به اليوم لدى شراح القانون، فهناك الكثير من القرارات التي اتخذها الرسول صلى الله عليه وسلم أو الخلفاء من بعده وأمراء الأقاليم ، ولا شك في أن ذلك تعد قرارات إدارية .

وبتتبع كتب الفقه لا نجد تعريفاً صريحاً وواضحاً للقرار الإداري ، إلا أن أقرب ما ذكر في هذا الشأن ما ذكره الماوردي وأبو يعلى عند كلامهما عن ولاية القضاء وكيف يتم شغلها . وولاية القضاء تنعقد بما تنعقد به الولايات مع الحضور باللفظ مشافهة ، ومع الغيبة مراسلة ومكاتبة ، لكن لابد مع المكاتبة من أن يقترن بها شواهد الحال ما يدل عليها عند المولى ، وأهل عمله ، والألفاظ التي تنعقد بها الولاية ، ضربان : صريح وكناية ، فالصريح أربعة ألفاظ : قلدتك ووليتك واستخلفتك واستنبتك ، فإذا أتى بأحد الألفاظ انعقدت ولاية القضاء وغيرها من الولايات وليس يحتاج معها إلى قرينة أخرى إلا أن يكون تأكيداً لا شرطاً [1] .

فأما الكناية فقد ذكر بعض أصحابنا أنها سبعة ألفاظ : قد اعتمدت عليك ، وعولت عليك ، ورددت إليك ، وجعلت إليك ، ووكلت إليك ، وأسندت عليك ، فهذه الألفاظ لما تضمنته من الاحتمال تضعف بها الولاية عن حكم الصريح حتى يقترن بها في عقد الولاية ما ينفى عنها الاحتمال فتصير مع ما يقترن بها في حكم الصريح مثل قوله : فانظر فيما وكلته إليك ، واحكم فيما اعتمدت فيه عليك فتصير الولاية بهذه القرينة مع ما تقدم من الكناية منعقدة ، فإذا انعقدت تم تقليد الولاية بما ذكرنا من الشروط ـــ واحتاج في لزوم النظر إلى شرط زائد على شروط العقد وهو إشاعة المولى في أهل عمله ليذعنوا بطاعته وينقادوا إلى حكمه ، وهو شرط في لزوم الطاعة وليس شرط في نفوذ الحكم [2] .

ثم ذكروا شروط التقليد سواء لولاية القضاء أو إمارة البلاد أو جباية الخراج ، ثم ذكروا نشر القرار وإصداره ليتحقق من خلاله إعلام الكافة بالقرار على نحو يحقق العلم اليقيني (ويحتاج في لزوم النظر إلى شرط زائد على شروط العقد وهو إشاعة تقليد ويطلق الفقه على القرار الإداري مسمى (صك التعيين) أو (أمر التقليد) وهو ما نطلق

---

(١) الماوردي ، علي محمد، تحقيق البغدادي ، أحمد مبارك ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية(دار ابن قتيبة،الكويت، ط١ ، ١٩٨٩م) ص٩٢. الفراء، أبو يعلى محمد ، صححه الفقي ، محمد حامد ، الأحكام السلطانية (دار الوطن ، الرياض ، د.ط ، د.ت) ص٦٤.

(٢) الماوردي ، علي محمد ، المرجع السابق ، ص٩٣ . والفراء ، أبو يعلى ، المرجع السابق ، ص٦٥ .

عليه اليوم مرسوم أو قرار التعيين فكلمة (صك) التي استخدمها الفقهاء ترادف كلمة (قرار) في وقتنا الحالي [1] .

التعريف الإجرائي للقرار الإداري

يعرف الباحث القرار الإداري في هذه الدراسة بأنه إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر نظامي إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً .

تعريف النظام

النظام في اللغة

أصله نظم ، والنظم التأليف ، يقال ينظمه نظماً ونظاماً ، فانتظم وتنظم ونضمت اللؤلؤ أي جمعته في السلك ، والنظام ما نظمت فيه الشيء من خيط وغيره وكل شعبة منه، ونظام كل أمر ملاكه [2].

النظام في الاصطلاح

كلمة عصرية حديثة وهو مجموعة من الأحكام والأعمال التي اتفقت جماعة بلزوم اتباعها وتطبيقها لتنظيم حياتهم المشتركة[3].

التعريف الإجرائي للنظام

ويقصد به الباحث في هذه الدراسة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ .

منهج الدراسة

---

(١) الباز ، داود ، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي(دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٤م) ص٩. والرفاعي عبدالحميد ، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون(دار الفكر، دمشق، ط١ ، ١٩٨٩م) ص١٣٣ .

(٢) ابن منظور ، جمال الدين ، لسان العرب ، مرجع سابق ، ج١٢ ص٥٧٨ . والزبيدي ، محمد مرتضى ، تاج العروس من جواهر القاموس ، مرجع سابق ،ج١٧ ، ص٦٨٩ .

(٣) العربي ،محمد عبدالله ، نظام الحكم في الإسلام (دار الفكر، د.ط ، د.ت) ص ٢١ .

انطلاقاً من طبيعة الدراسة وأهدافها التزم الباحث المنهج الوصفي ، والذي يعتمد على الوصف والتفسير لما هو كائن ، كما يهتم بالمقارنة بين أشياء مختلفة ،أو متجانسة.[١]

الدراسات السابقة

بعد البحث والتقصي وجد الباحث بعض الدراسات التي لها ارتباط بموضوع الدراسة وهي كالتالي :

الدراسة الأولى : بوزيد ، الدين الجيلالي محمد (١٤٢٣هـ) ، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، مجلة جامعة الملك عبدالعزيز، الاقتصاد والإدارة (مقبول للنشر) .

أهداف الدراسة

هدفت الدراسة إلى بيان آثار إجراءات دعوى الإلغاء ، وخاصة الميعاد على حقوق الأفراد وحرياتهم ، فشرط الميعاد في النظام السعودي من النظام العام وهو قصير جداً . خاصة مع عدم انتشار الثقافة الإجرائية الإدارية في المجتمع السعودي ذي الثقافة الشرعية الذي لم يألف مثل هذه المواعيد القصيرة .

أهم نتائج الدراسة :

١ـ عدم جعل شرط المدة أو الميعاد من النظام العام ، ويترتب على هذا الاقتراح أن القاضي لا ينبغي له أن يثيره ويتمسك به من تلقاء نفسه ، بل يجب أن يثيره الخصم المقرر لصالحه وهو الجهة الإدارية، علماً بأن بعض الجهات الإدارية قد لا تمانع من إصلاح الأوضاع إذا كان ذلك بمقتضى حكم القضاء.

٢ـ على الجهات الإدارية عدم التعسف في التمسك بشكليات الميعاد في غير دواعي المصلحة العامة ، ذلك أن المبدأ تقرر لحماية المراكز القانونية واستقرار الأوضاع الإدارية ، فإذا لم يكن هناك ما يهدد الأوضاع لعدم الاستقرار فلا مبرر للتمسك بالميعاد ، خاصة أن الحق لا يسقط بالتقادم .

أوجه الشبه والاختلاف

---

(١) أبو سليمان،عبدالوهاب إبراهيم،كتابة البحث العلمي صياغة جديدة(مكتبة الرشد ، الرياض ، ط٩ ، ٢٠٠٥م)ص٣٣ بتصرف يسير .

تتشابه الدراسة السابقة مع الدراسة الحالية في تناولها ميعاد دعوى من حيث بدء سريانه وحالات وقفه وقطعه ، وكذلك في شرط التظلم وحالات تمديد ميعاد التظلم ، وتختلف الدراسة الحالية عنها في أنها دراسة تأصيلية وفي أنها ستتناول ميعاد دعوى من حيث تعريفه في الفقه والنظام وفي طبيعته وفي الحكمة منه وكذلك في الاستثناءات الواردة على ميعاد دعوى الإلغاء وكذلك في آثار انقضائه .

الدراسة الثانية : دراسة اللحيدان ، محمد إبراهيم (١٤٢٦هـ)وهي بعنوان: "المواعيد الإجرائية في قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم مع تطبيقات من أحكام ديوان المظالم" مقدمة لنيل درجة الماجستير من جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ــ المعهد العالي للقضاء ــ .

أهداف الدراسة

هدفت الدراسة إلى بيان المواعيد الإجرائية قبل رفع الدعوى وكذلك المواعيد الإجرائية بعد رفع الدعوى ومواعيد الاعتراض على الأحكام .

منهج الدراسة

استخدم الباحث المنهج الاستقرائي التام .

أهم النتائج :

١ــ أن المواعيد مرتكزة على ما قد أجمع عليه أهل العلم ، وهو شرعية العمل بالسياسة الشرعية ، وكذا المصلحة المرسلة عند من يقول بها .

٢ــ أن ثمة مواعيد تقضى قبل رفع الدعوى إلى الجهة القضائية ، وأخرى بعد الرفع .

٣ــ أن من الحقوق ما يسقطها المنظم وفق مواعيد وأزمنة مقننة .

٤ــ أن المواد النظامية المحددة للمواعيد منها ما هو جامد لا يقبل الزيادة ولا النقص ، مثل مواعيد التدقيق ، ومنها ما هو مرن قابل للزيادة والنقص ، مثل مواعيد الحضور .

٥ــ يجوز في الفقه الإسلامي تعزير من تخلف مع عدم العذر ، ولا يجوز ذلك في النظام.

أوجه الشبه والاختلاف

لا يوجد تشابه بين الدراسة الحالية والدراسة السابقة ، إلا في أحد مباحث الدراسة والمتعلق بالمدة المحددة لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري في الفقه والنظام ، وتختلف الدراسة الحالية عن الدراسة السابقة في أن الدراسة الحالية ستبحث في مفهوم دعوى الإلغاء ومفهوم ميعاد دعوى الإلغاء وطبيعته وفي حالات ميعاد دعوى الإلغاء في امتداده وانقطاعه ووقفه وانقضائه وآثار انقضائه وطرق تفاديها وكذلك في الاستثناءات الواردة على ميعاد دعوى الإلغاء كالقرارات المنعدمة والمستمرة والسلبية والقرار الصادر بناء على غش أو تدليس والقرار الإداري الذي يعارض حجية الأمر المقضي به والقرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة .

الدراسة الثالثة : **دراسة علي ، أحمد يوسف (١٤٢٨هـ) وهي بعنوان " التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء " مقدمة لنيل درجة الدكتوراه من جامعة طنطا ـ كلية الحقوق ـ قسم القانون العام .**

أهداف الدراسة

هدفت الدراسة إلى بيان أهمية التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء ، حيث قسم الباحث الدراسة إلى ثلاثة أبواب ، اشتمل الباب التمهيدي على مبدأ المشروعية وصور الرقابة على أعمال الإدارة ، واشتمل الباب الأول على فصلين ، الفصل الأول اشتمل على أنواع التظلم الإداري ، وشروطه ، والقرارات التي تخضع له ، والفصل الثاني اشتمل على إجراءات التظلم ، وأثره ، وكيفية حسابه ، والباب الثاني اشتمل على فصلين أيضاً ، تناول الباحث في الفصل الأول مواعيد دعوى الإلغاء ، وفي الفصل الثاني إجراءات رفع دعوى الإلغاء .

منهج الدراسة

لم يذكر الباحث المنهج المستخدم ولكن من خلال تتبع الدراسة اتضح أن الباحث استخدم المنهج الاستقرائي .

أهم النتائج :

١ـ التظلم الإداري طريق سهل لفض المنازعات الإدارية ، وإهماله يترتب عليه تكدس القضايا ، ويعد في الأصل رخصة قانونية يلجأ إليها أصحاب الشأن ، وكما أنه علاج للإجراءات التي تمت نتيجة لصدور قرار إداري معيب .

٢ــ يجب إعطاء الرقابة الرئاسية الاهتمام الأكبر ، ومنحها المزيد من السلطات ، ويفضل تقديم التظلم لها بغرض الوصول إلى أفضل النتائج ، حيث يمتنع مصدر القرار عند تدارك الخطأ .

٣ــ التظلم الوجوبي (الإجباري) اشترطه المشرع وليست كل القرارات المتعلقة بالموظفين تخضع له .

أوجه الشبه والاختلاف

يوجد تشابه كبير بين الدراسة السابقة والدراسة الحالية في كثير من الموضوعات وذلك فيما يتعلق بالتظلم الإداري ، ومواعيد دعوى الإلغاء ، وخاصة أن الدراسة الحالية ستكون مقارنة بين النظام الإداري السعودي والنظام الإداري المصري ، ولهذا ستكون الفائدة من هذه الدراسة كبيرة ، ولكن تختلف الدراسة الحالية بأنها ستكون تأصيلية ، وكذلك فيما تتناوله في بعض المباحث ، ومنها خصائص ميعاد دعوى الإلغاء وطبيعته وكذلك في حالات ميعاد دعوى الإلغاء من حيث امتداده وانقطاعه ووقفه وانقضائه .

الدراسة الرابعة : دراسة المطرودي ، بدر عبدالله ، (١٤٢٩هـ) وهي بعنوان " القرار الإداري المعدوم " مقدمة لنيل درجة الماجستير من جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ــ المعهد العالي للقضاء ــ

أهداف الدراسة

تطرق الباحث في دراسته إلى تعريف نشأة القرار الإداري المعدوم والتمييز بين القرار الإداري المعدوم والقرار الباطل وكذلك تطرق إلى حالات انعدام القرار الإداري وموقف الفقه الإسلامي من القرار المعدوم وإلى معايير تمييز القرار الإداري المعدوم وآثاره .

منهج الدراسة

استخدم الباحث المنهج الاستقرائي .

أهم النتائج :

١ــ أن القرار الإداري المعدوم له علاقة وطيدة بالقواعد الفقهية ، حيث يعتبر القرار الإداري المعدوم تصرفاً من مصدر القرار ، ويقصد به ابتغاء المصلحة العامة ، لذا فإن أهم مستند لذلك من القواعد الفقهية هي قاعدة (التصرف على الرعية منوط بالمصلحة).

٢ــ من معايير القرار الإداري المعدوم ، معيار الوظيفة ، حيث قرر هذا المعيار أن الفارق بين العمل الإداري المعدوم ، والعمل الإداري الباطل مرجعه إلى هذه الفكرة ، فكل عمل منبت الصلة بالوظيفة الإدارية سواء كان تنفيذاً مباشراً أو غير مباشر للوظيفة الإدارية ــ هو عمل معدوم ، أما إذا أمكن إرجاع الإدارة إلى وظيفتها الإدارية ــ سواء كانت قد مارست تلك الوظيفة في حدودها المشروعة أو تجاوزت تلك الحدود ــ فهو عمل إداري يحتفظ بصفته الإدارية وما تستتبعه تلك الصفة من أحكام .

٣ــ من آثار القرار الإداري المعدوم ، عدم جواز تصحيحه ، سواء كان هذا التصحيح مستقبلاً بالإجازة أو بالتصديق ، فالقرار الذي ولد منعدماً لابد وأن يستمر دائماً على حالة، فلا يمكن تصور انقلابه مستقبلاً إلى قرار مشروع .

أوجه الشبه والاختلاف

تتشابه الدراسة السابقة مع الدراسة الحالية في أحد محاور البحث وهو في القرار المعدوم ، وتتميز الدراسة الحالية عن الدراسة السابقة ، في أن الدراسة السابقة تناولت القرار المعدوم بشكل مستقل ، بينما الدراسة الحالية ستتناول جميع القرارات الإدارية التي لا تتقيد بميعاد لرفع الدعوى ، مما يوفر على الباحث والقارئ الوقت والجهد ، وتتميز أيضاً بأن الدراسة الحالية ستكون مقارنة مع النظام الإداري في مصر وستكون الاستفادة من هذه الدراسة فيما يتعلق بالقرار المعدوم والمراجع المتعلقة بموضوع الدراسة.

الدراسة الخامسة : دراسة الملحم ، محمد عبدالله (١٤٣٠هـ) وهي بعنوان " القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام دراسة مقارنة " مقدمة لنيل درجة الماجستير من جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ــ المعهد العالي للقضاء ــ

أهداف الدراسة

هدفت الدراسة إلى بيان القرار المستمر وآثاره المترتبة عليه ، من النواحي النظامية والقضائية ، وموقف الفقه الإسلامي منه .

منهج الدراسة

استخدم الباحث أسلوب المقارنة بين ماهو متقرر قانوناً ــ في فرنسا ومصر ثم المملكة العربية السعودية ــ وفقهاً ، بالإضافة إلى الأسلوب الاستقرائي .

أهم النتائج :

١ــ أن القرارات المستمرة هي تلك القرارات التي تستمر في إنتاج آثارها النظامية فترة زمنية غير محددة .

٢ــ أن القرار الإداري المستمر لا يقتصر على صورة القرارات السلبية بالامتناع ، بل إنه قد يتخذ صورة القرار الإيجابي المستمر الذي تعبر فيه الإدارة عن إرادتها سواء بالمنح أو بالمنع ، وعلى ذلك فإن كل قرار سلبي يعد قراراً مستمراً ، وليس كل قرار مستمر يعد سلبياً.

٣ــ أن القرار السلبي يفترض أن اختصاص الإدارة يكون مقيداً ، أما إذا كان اختصاص الإدارة تقديرياً فإن امتناعها عن إصدار القرار لا يشكل قراراً سلبياً يمكن الطعن عليه بالإلغاء ، إلا أن القرار السلبي يمكن تصوره في حالة ما إذا كان اختصاص الإدارة تقديرياً .

أوجه الشبه والاختلاف

تتشابه الدراسة الحالية مع الدراسة السابقة في أحد محاور البحث والمتعلق بالقرار المستمر ، وتتميز الدراسة الحالية بأنها ستتناول جميع القرارات الإدارية التي لا تتقيد بميعاد لرفع دعوى الإلغاء ، بينما الدراسة السابقة تناولت القرار الإداري المستمر وبشكل مستقل ، وأيضاً تتميز بجمع القرارات الإدارية التي لا تتقيد بميعاد في دراسة واحدة ، مما يوفر للباحث والقارئ الوقت والجهد ، وكذلك تتميز عنها بدراسة حالات وقف الميعاد وحالات انقضائه وحالات انقطاعه وحالات امتداده وحالات تجدده .

الفصل الثاني

حقيقة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام والفقه

المبحث الأول : مفهوم دعوى الإلغاء .

المبحث الثاني : مفهوم ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الثالث : تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الرابع : خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الخامس : الحكمة من وضع ميعاد لرفع دعوى الإلغاء .

المبحث السادس : طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

الفصل الثاني

حقيقة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام والفقه

تمهيد وتقسيم

لبيان حقيقة ميعاد رفع دعوى الإلغاء يحسن بنا في هذا المقام التعريف بدعوى الإلغاء وأهميتها وخصائصها ونشأتها ومن ثم التعريف بميعاد دعوى الإلغاء وأهميته وخصائصه والحكمة من تحديده وطبيعته وهذا ما سنتناوله من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : مفهوم دعوى الإلغاء .

المبحث الثاني : مفهوم ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الثالث : تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الرابع : خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الخامس : الحكمة من وضع ميعاد لرفع دعوى الإلغاء .

المبحث السادس : طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الأول

مفهوم دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

تعد دعوى الإلغاء من أهم الوسائل الرقابية على مشروعية قرارات الإدارة ، فهي تهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسفات الإدارة ، لذلك سأسلط الضوء على هذه الدعوى لتوضيح مفهومها من خلال التطرق لتعريفها في اللغة والاصطلاح وبيان طبيعتها وأهميتها ونشأتها وموقف الفقه الإسلامي منها وهذا ما سنتناوله في المطالب التالية :

المطلب الأول : تعريف دعوى الإلغاء .

المطلب الثاني : نشأة دعوى الإلغاء .

المطلب الثالث : خصائص دعوى الإلغاء .

المطلب الرابع : أهمية دعوى الإلغاء .

المطلب الخامس : دعوى الإلغاء في الفقه الإسلامي .

المطلب الأول

تعريف دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء في اللغة

سبق تعريف دعوى الإلغاء في اللغة [1] ولا حاجة لتكرار ذلك .

دعوى الإلغاء في القانون

لم تتطرق الأنظمة إلى تعريف دعوى الإلغاء اتباعاً للقاعدة المستقرة في صياغة النصوص النظامية في ترك تعريف معظم الاصطلاحات لاجتهادات الشراح ، ولهذا خلت النصوص النظامية في المملكة العربية السعودية ومصر من تعريف لمصطلح دعوى الإلغاء ، وقد اجتهد الشراح في وضع تعريف مناسب واختلفت عبارتهم في جوهرها وإن كانت ذات مدلول واحد ، ويمكن عرض بعض من تلك التعاريف نقتصر على ثلاثة منها:

التعريف الأول

هي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون [2] .

المآخذ على هذا التعريف

المأخذ الأول : إن استعمال كلمة (أفراد) يستبعد الأشخاص المعنوية ومن ذلك الشركات حيث أجاز النظام لها أن ترفع دعوى إلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة التي تصدر ضدها .

المأخذ الثاني : إن استعمال كلمة (إعدام) لا يدل على أن هناك عملاً من القضاء ؛ لأن الانعدام يلحق القرار قبل صدور الحكم القضائي فالقرار المنعدم لا وجود له نظاماً .

المأخذ الثالث : إن استعمال كلمة (إعدام) يشير إلى أن دور القضاء لا يكون إلا إذا تحققت مبررات انعدام القرار الإداري ، بينما دعوى الإلغاء تقدم أساساً على مبررات الإلغاء .

---

(١) انظر ص ٨ وما بعدها .

(٢) الطماوي ، سليمان ، الوجيز في القضاء الإداري (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٨٥م) ص١٥١ .

التعريف الثاني

هي الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء المختص مختصماً فيها قراراً إدارياً طالباً إلغاءه [١] .

المآخذ على هذا التعريف

المأخذ الأول : استعمال كلمة (مختصماً) والاختصام يشير إلى الخصومة القضائية وهذه تختلف عن الدعوى إذ الخصومة تنعقد بمجرد تبليغ المدعى عليه بالدعوى وإن كانت جزءاً من مكونات القضية الإدارية .

المأخذ الثاني : إذا ما عرفت دعوى الإلغاء بهذا التعريف فإن ذلك يقتضي الدور فالتعريف اشتمل على كلمة الدعوى وكلمة الإلغاء وهنا يكون الدور .

التعريف الثالث

دعوى يتقدم بها صاحب الشأن إلى القاضي طالباً إلغاء قرار إداري بحجة عدم مشروعيته[٢] .

المآخذ على التعريف

المأخذ الأول : قوله (إلى القاضي) يوحي بأنه يتقدم بها مباشرة إلى القاضي والواقع أن هناك إجراءات شكليه في تقديم الدعوى ولا تقدم مباشرة للقاضي .

المأخذ الثاني : وأيضاً قوله (إلى القاضي) يوحي بأنه يتقدم بها إلى أي قاض والواقع أنه يتقدم بها إلى القاضي الإداري .

المأخذ الثالث : قوله (دعوى) و(بحجة) ؛ لأن من استعمالات لفظ الدعوى أن لا تطلق على قول تدعمه الحجة والبرهان وإنما تطلق على الزعم المجرد عن أية حجة ، بل إن القول متى كان مدعوماً بحجة يسمى حقاً وصاحبه محقاً لا مدعياً [٣] .

---

(١) فودة ، عبدالحكيم ، الخصومة الإدارية (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٧م) ص٢١ .

(٢) الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم (دار النهضة ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) ص٣٦ .

(٣) الفيروز آبادي ، مجد الدين محمد ، القاموس المحيط ، مرجع سابق ، ج٢ ، ص١٩٩ . والسرخسي ، شمس الدين ، المبسوط (دار المعرفة ، بيروت ، د.ط ، د.ت) ج١٧ ، ص٢٩ .

التعريف المناسب لدعوى الإلغاء

دعوى قضائية يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري صادر عن إرادة منفردة والحكم بإلغائه إذا تبين له أن هذا القرار غير مشروع .

المطلب الثاني

نشأة دعوى الإلغاء

تمهيد

يذكر بعض شراح القانون[1] بأن دعوى الإلغاء نشأت في فرنسا ، وهذا القول فيه نظر ذلك أن القرار الإداري هو وسيلة الإدارة للقيام بما أوكل إليها ، والإدارة ظهرت منذ وجدت الدولة لأن الحكام أو نوابهم الأصل فيهم الرجوع عن كل قرار يخالف مقتضيات العدالة ، فضلاً عن هذا فإن دعوى الإلغاء وجد لها تطبيقات كثيرة في الدولة الإسلامية ، بل وجد للقضاء الإداري ترتيبات وتنظيم دقيق تناوله فقهاء الشريعة في مباحث السياسة الشرعية عند دراستهم لولاية المظالم ، لهذا فإن التسليم بهذا الرأي فيه افتئات على الإرث التاريخي ، بينما مجلس الدولة الفرنسي لم يحدث إلا في أواخر القرن الثامن عشر الميلادي ، والتاريخ الإسلامي مليء بالشواهد على ذلك ابتدأ من زمن الرسول عليه الصلاة والسلام وخلفائه الراشدين مروراً بالدولة الأموية والعباسية ، ولعل أبلغ هذه الشواهد التي تؤكد عدم صحة هذه المزاعم . ما حصل مع أهل سمرقند عندما دخل جيش المسلمين بقيادة قتيبة بن مسلم (رحمه الله)مدينة سمرقند قبل أن يدعو أهلها إلى إحدى الخصال الثلاث (الإسلام أو الجزية أو القتال) فتظلموا إلى عمر بن عبدالعزيز فكتب عمر إلى الوالي سليمان بن السري أن يجلس لهم قاضياً ليسمع دعواهم ، فأجلس لهم القاضي جُميع بن حاضر الباجي وبعد أن سمع دعواهم وتحقق من صحتها أمر بأن يخرج جيش المسلمين من سمرقند لأنه لم يتبع الإجراءات الشرعية الواجب اتباعها قبل دخول أي بلد ، فلما رأى أهل سمرقند ذلك رضوا ببقاء جيش المسلمين بينهم ولا يحدثوا حرباً [2] ، بل إن هذه الحادثة توضح بجلاء مدى اتساع نطاق دعوى الإلغاء في الشريعة الإسلامية لتشمل الأعمال المتعلقة بالحرب التي هي من أعمال السيادة في القانون الوضعي .

---

(١) ليلة ، محمد كمال ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة(دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٣م) ص٢٥٩ . والجرف طعيمة ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة(مكتبة القاهرة الحديثة ،القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٠م)ص١٠٨. و الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣٨ .

(٢) البلاذري ، أحمد بن يحيى ، فتوح البلدان(مؤسسة المعارف ، بيروت ، د.ط ، ١٩٨٧م) ص٥٩٣. ابن الأثير ، علي ابن أبي الكرم ، الكامل في التاريخ (دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٧٨م) ج٤ ، ص٣٢٧ .

وقد وجهت لأعمال السيادة سهام النقد من شراح القانون ، واعتبروها نقطة سوداء في جبين المشروعية [١] واعتداء على مبدأ المشروعية[٢] .

وإن كانت أعمال السيادة قد وجهت لها انتقادات واسعة من شراح النظام ــ القانون ــ إلا أنها تمثل واقعاً قضائياً ونظامياً يفرض نفسه ، فلا بد من التعامل معها فهي تتجه نحو حماية سمعة الدولة الداخلي والخارجي وهذه الاعتبارات يصعب تجاهلها أو تقديم مصالح الأفراد عليها . ويرى بعض شراح القانون أن مهمة القضاء هي حصر هذه الأعمال في أضيق نطاق ، وبوسعه إن فعل ذلك أن يجعل من أعمال السيادة فكرة نظرية بحتة ، إذا ما قلص من تطبيقاتها ، حماية لحقوق الأفراد وصوناً لحرياتهم التي قد تهدرها أعمال السيادة ، دون أن يكون من سبيل سوى الانصياع للقرار ، لكونه متحصناً من الإلغاء لأنه عمل من أعمال السيادة [٣] .

وعند استعراض أحكام القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية والقضاء المقارن يلحظ ندرت الأحكام المتعلقة بأعمال السيادة وهذا يخفف من حدة الآثار التي يشير إليها البعض لا سيما من وجه النقد الشديد لهذه النظرية .

وبعد هذه اللمحة السريعة عن نشأة دعوى الإلغاء بوجه عام نتناول نشأة دعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر فيما يلي :

أولاً : نشأة دعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية

مرت دعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية بثلاث مراحل هي كالتالي :

المرحلة الأولى : مرحلة التظلم للملك

عمل الملك عبدالعزيز على إرساء قواعد العدل ولذلك اهتم بولاية المظالم ، حيث جعل الملك عبدالعزيز بابه مفتوحاً لأصحاب المظالم ودعا الناس أن يأتوه بمطالبهم وأن يضعوا شكاواهم في صندوق الشكايات المعلق على دار الحكومة . فقد نشرت صحيفة أم

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٨٠ .

(٢) الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري (دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، د.ط ، د.ت) ص٣٦ .

(٣) خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري في مجلس الدولة (المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ، ط١ ، ٢٠٠٨م) ص ٥٨٢ . وبطيخ ، رمضان ، قضاء الإلغاء (دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٦م) ص٥٣ .

القرى في عددها الصادر في ٢٦ ذي الحجة سنة١٣٤٤هـ الإعلان التالي وجاء فيه "إن صاحب الجلالة يعلن للناس كافة أن من كان له ظلامة على كائن من كان ، موظفاً أو غيره كبيراً أو صغيراً ثم يخفي ظلامته ، فإنما أثمه على نفسه ، وأن من له شكاية فقد وضع على باب دار الحكومة صندوق للشكاوى مفتاحه مع جلالة الملك ، فليضع صاحب الشكاية شكايته في ذلك الصندوق ، وليثق الجميع أنه لا يمكن أن يلحق المشتكي أي أذى بسبب شكايته المحقة من أي موظف كان ، ويجب أن يرعى في الشكايات ما يأتي:

١ـ ينبغي تجنب الكذب في الشكاية ، ومن ادعى دعوى كاذبة جوزي بكذبه .

٢ـ لا تقبل الشكاية المغفلة من الإمضاء ، ومن فعل ذلك عوقب على عمله .

وليعلم الناس كافة أن العدل مفتوح للجميع على السواء ، والناس كلهم كبيرهم وصغيرهم أمامه واحد حتى يبلغ الحق مستقره والسلام" .

وبعد أربع سنوات من هذا الإعلان نشر في جريدة أم القرى في عددها الصادر ٧ يونية ١٩٢٦م وعددها الصادر في ٥ سبتمبر ١٩٣٠م أيضاً طريقة أخرى للشكوى غير الصندوق جاء فيها خمس طرق لتقديم الشكوى هي كما يلي :

١ـ أن ترسل الشكاية بالبريد معنونة باسم جلالة الملك .

٢ـ أن يذهب الشاكي نفسه إلى القصر ويسلم شكايته إلى شخص مختص بالشكايات وهو بدوره يسلمها للملك .

٣ـ إذا كانت الشكاية تتصل بموضوع مهم فيمكن لصاحبها طلب مقابلة الملك شخصياً ويحدد له ميعاد ليقدم شكايته له شخصياً بصفة شفوية .

٤ـ أن من حق أي مواطن أن يقدم شكايته للملك في أي مكان يراه .

٥ـ أن ترسل الشكاية عن طريق البرق إذا خاف الشاكي فوات الوقت .

المرحلة الثانية : مرحلة القضاء المقيد

بداية هذه المرحلة في حصول تطور كمطالبة إدارية ، حيث تم إنشاء ديوان للمظالم مستقل بناءً على الأمر الملكي رقم أ/٨٧٥٩/١٣ وتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧هـ ، وقد اقتصرت اختصاصات الديوان على تلقي الشكاوى والتحقيق فيها ، مع اقتراح مشروع قرار يرسل إلى الجهة المختصة التي لها أن تقبله أو ترفضه مع إبداء الأسباب ، حينئذ يرفع الأمر إلى جلالة الملك ليأمر بما يراه .

المرحلة الثالثة : مرحلة القضاء المفوض

وتتمثل هذه المرحلة في صدور المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ الذي أصبح الديوان بموجبه هيئة قضاء إداري مستقلة ، وبذلك اتسع نطاق دعوى الإلغاء بموجب المادة (١/٨/ب) التي نصت على " أن تختص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن ، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص ، أو وجود عيب في الشكل ، أو عيب في السبب ، أو مخالفة النظم واللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة ، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح " .

ثم اتسع أيضاً نطاق دعوى الإلغاء مع مشروع خادم الحرمين الشريفين الملك عبدالله بن عبدالعزيز لتطوير قضاء المظالم فصدر القرار رقم (م٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ المشتمل على نظام ديوان المظالم وذلك بموجب المادة (١٣/ب) التي تنص على " أن تختص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن ، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص ، أو وجود عيب في الشكل ، أو عيب في السبب ، أو مخالفة النظم واللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة ، بما في ذلك القرارات التأديبية ، والقرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام ــ وما في حكمها ــ المتصلة بنشاطاتها ، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح "

وتعد دعوى إلغاء القرار الإداري من أهم اختصاصات ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية . وهو تطبيق عصري لاختصاصات ولاية المظالم في الدولة الإسلامية(١)، إذ كان من أهم ما يتولاه ناظر المظالم تعدي الولاة وجور عمال الولايات على الرعية(٢) .

---

(١) عبدالمنعم ، حمدي ، ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته مقارناً بالنظم القضائية الحديثة (دار الجيل ، بيروت ، ط١ ، ١٤٠٨هـ) ص ٣٠١ .

(٢) الماوردي ، علي محمد ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، مرجع سابق ، ص١٠٧.

ثانياً : نِشأة دعوى الإلغاء في مصر

مرت دعوى الإلغاء في مصر بثلاث مراحل هي كما يلي :

المرحلة الأول : مرحلة القضاء الموحد

وتتمثل هذه المرحلة في ولاية المحاكم العادية بالفصل في جميع المنازعات ، دون تفريق بين العادية منها أو الإدارية ، وقد كان للقاضي العادي في ظل هذا النظام سلطة فحص شرعية قرارات الإدارة من حيث موافقتها أو عدم موافقتها للقانون ، سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية ، وكانت سلطته قاصرة ، فهي لا تتعدى مجرد فحص شرعية القرارات الإدارية ، والتعويض عنها دون أن يكون للقاضي دور في تفسيرها أو تأويلها أو إيقافها أو إلغائها (١) .

المرحلة الثانية : مرحلة القضاء المزدوج

وتتمثل هذه المرحلة في إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، ولم يكن من المنتظر من المقنن أن ينتقل دفعة واحدة من نظام موحد إلى قضاء إداري متكامل، وقد توالت التعديلات على القانون المذكور وكل منها يمنح المجلس اختصاصاً جديداً أو يعمل على تطويره ، وكان آخرها القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩م .

وكان اختصاص القاضي الإداري في هذه المرحلة في دعاوى محددة ، بحيث إذا عرض عليه منازعة إدارية بطبيعتها خلاف ما أورده المنظم في مواد القانون فإنه يحكم بعدم الاختصاص ، وإذا حدث وتعرض للفصل فيها فإن حكمه فيها محل للطعن فيه ؛ لأنه خرج به عن قواعد الاختصاص ، مما قد يفهم منه أن القاضي العادي هو صاحب الولاية العامة بالنسبة للمنازعات عموماً ، عدا ما أخرجه المنظم على سبيل الحصر وأسنده إلى القاضي الإداري (٢) .

المرحلة الثالثة : مرحلة القضاء المفوض

وتتمثل هذه المرحلة في صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، الذي خول القاضي الإداري الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية ، حيث نص في المادة (١٠) في

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء (دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٤ ، ١٩٦٧م) الكتاب الأول ، ص١٢٠ . وليلة ، محمد كمال ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٢٥٩ .

(٢) بسيوني ، حسن السيد ، دور القضاء في المنازعة الإدارية (عالم الكتب ، القاهرة ، د.ط ، د،ت) ص٦٦ .

الفقرات (الثالثة) و (الرابعة) و(الخامسة) و(الثامنة) و(التاسعة) على أن " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية :

" **ثالثاً** : الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة ، أو الترقية ، أو بمنح العلاوات .

رابعاً : الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

خامساً : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

ثامناً : الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

تاسعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية " .

المطلب الثالث

خصائص دعوى الإلغاء

لدعوى الإلغاء خصائص تميزها عن غيرها من الدعاوى وهي كما يلي :

١ـــ دعوى الإلغاء دعوى قضائية

ويقصد بأن دعوى الإلغاء دعوى قضائية أي أنها دعوى ترفع إلى جهة تملك الولاية القضائية بالمعنى الفني الدقيق ، وتصدر أحكاماً لا معقب عليها من أية هيئة أخرى. وقد قضى ديوان المظالم بحكم أوضح فيه طبيعة دعوى الإلغاء بقوله : " الحكم في الدعوى ـــ الحكم القضائي ـــ طالما صدر في ضوء ما حواه ملف الدعوى من أوراق ومستندات وقام على أسباب صحيحة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الأوراق ، فإنه يكون عنوان الحقيقة وواجب النفاذ " [١] . كما أوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر ذلك بقولها : " من المسلمات في القانون الإداري أن المنازعة الإدارية ولو كانت طعناً بالإلغاء هي خصومة قضائية مناطها قيام النزاع الذي هو جوهرها واستمراره بين طرفيها " [٢] .

٢ـــ دعوى الإلغاء دعوى موضوعية(عينية)

تعد الدعوى موضوعية أو عينية إذا كان الهدف منها الدفاع عن مصلحة عامة ، حتى لو كانت الدعوى تتضمن عناصر شخصية أو ترمي إلى الدفاع عن مصالح فردية ، إذ يبقى الهدف الأساسي هو حماية القواعد القانونية العامة المجردة أو حماية مبدأ المشروعية القانونية . ومقطع النزاع في الدعاوى الموضوعية مخاصمة المدعي لقرار إداري خالفت فيه الإدارة القانون بمعناه الواسع ومن ثم فإن الطاعن يرمي من وراء طعنه إلى تحريك رقابة القاضي لتحقيق مصلحة عامة، وتتأتى هذه المصلحة من خلال محو الآثار التي رتبها القرار الإداري غير المشروع ، ورد الإدارة إلى جادة الطريق السوي واحترامها لمبدأ المشروعية وعدم تجاوزها له [٣] .

---

(١) حكم ديوان المظالم ، رقم ٨٦/ت لعام١٤١٣هـــ (غير منشور) .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٩٤٧ـــ ٨ في ١٩٦٣/١/٢٦ أشار إليه ، محمد ، خالد عبدالفتاح ، دعوى الإلغاء(دار الكتب القانونية ، مصر ، د.ط ، ٢٠٠٨م) ص٩ .

(٣) الشرقاوي ، سعاد، المنازعات الإدارية(دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٦م) ص١٤٥، بتصرف .

وتعد الدعوى شخصية إذا كان الهدف منها حماية المراكز القانونية الشخصية أو الفردية، ويتركز النزاع في الدعاوى الشخصية على فحص مدى أحقية ادعاءات طرفي الخصومة وطلباتهم في حال زعم أحدهم أن ثمة من تعدى على حق له ناتج عن مركز قانوني شخصي ، ومن ثم فإن دور القاضي ينحصر في فحص مصداقية الأطراف المتنازعة [١] ، وقد جاء في حكم لديوان المظالم بأن " الخصومة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية خصومة عينية ، مناطها اختصام القرار الإداري المطعون فيه ذاته لا الجهة الإدارية التي أصدرته ، كما أن الحكم الذي يصدر في الدعوى لا يقتصر حجيته على أطراف النزاع وإنما يشمل الكافة " [٢] وجاء في حكم آخر لديوان المظالم أنه " أخذاً بما هو مستقر في القضاء الإداري من أن الخصومة في دعوى إلغاء القرار الإداري خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري المطعون فيه " [٣] . وجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر أن " الخصومة في دعوى الإلغاء خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري ذاته استهدافاً لمراقبة المشروعية "[٤] وجاء أيضاً في حكم آخر لها " إن دعوى الإلغاء خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته "[٥] .

٣ـ دعوى الإلغاء دعوى مشروعية

تنتمي دعوى الإلغاء إلى قضاء المشروعية ، والمقصود من المشروعية هو مطابقة القرارات الإدارية للنظام ، فدعوى الإلغاء ترفع ضد قرار إداري غير مشروع ومخـالف لقواعد النظام . فهي تستهدف تقرير مشروعية القرارات الإدارية وهل هي مخالفة للنظام أم لا ، والقضاء فيها قضاء مشروعية ، ويقتصر دوره على فحص القرار المطعون فيه ،

---

(١) ذنيبات ، محمد جمال ، والعجمي ، حمدي محمد ، القضاء الإداري في المملكة طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديـد ، مرجع سابق ، ص٢١٤ .

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٣٧٦/ت/٣ لعام ١٤١٠هـ ، القضية رقم ١/١٤٨٦/ف لعام ١٤٠٦هـ ، (غير منشور) .

(٣) حكم ديوان المظالم ، رقم ٤٤٦/ت/٣ لعام ١٤١٠هـ ، القضية رقم ١٤/د/ف/٤ لعام ١٤٠٦هـ ، (غير منشور).

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة ١٩٨٦/١/١٨طعن رقم ١٣٨٣لسنة ٣١ق ، أشار إليـه ، فـودة ، عبـدالحكيم ، الخصومة الإدارية ، مرجع سابق ، ص٢٨ .

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٢٥٣٧ لسنة ٣٠ق عليا جلسة ١٩٨٨/٤/٣٠ ، أشار إليـه ، محمـد، خالـد عبدالفتاح ، دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٦٩ .

وبحث مشروعيته ومطابقته بالقواعد النظامية وصحة تطبيقه ، فإذا تبين للقضاء أن القرار مخالف للنظام قضى بإلغائه لخروجه عن مبدأ المشروعية [١] . وليس له تعقب جوانب النشاط الإداري التي لا تخضع لقواعد النظام ، حيث جاء في حكم للديوان ما نصه " ..... ليس للديوان أن يتدخل في وزن مناسبات تلك القرارات ومدى خطورتها ، مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تمثلها الإدارة وتنفرد بها بغير معقب عليها ما دام قرارها قد استهدف المصلحة العامة وخلا من مخالفة النظام[٢] " .

والواقع أن للقضاء رقابة على السلطة التقديرية والملائمة للإدارة ، لكن هذه الرقابة لا تنص على السلطة التقديرية ذاتها ، وإلا ترتب على ذلك نقل حرية التقدير إلى القاضي ، وإنما تتناول تعيين حدودها وظروف استعمالها[٣] . فالقضاء لا يتعرض لتقدير الإدارة ذاته ، ولكن يفرض رقابة على كيفية ممارسة اختصاصها التقديري والظروف التي أحاطت به[٤] وهذا ما أوضحته المحكمة الإدارية في مصر بقولها " لئن كانت الترقية بالأقدمية المطلقة ، ليست حقاً للموظف يؤول إليه تلقائياً ، بل مناطها الصلاحية للوظيفة المرقى إليها ، وتقدير ذلك من الملاءمات المتروكة للإدارة ، وفقاً لملابسات كل حالة في ظل رقابة القضاء الإداري ، إلا أنه إذا وجد في الأمور المعزوة إلى المطعون عليه ما يقضي تخطيه المتجدد في الحركات المتعاقبة عند الحدود المعقولة حتى لا تصبح الجرائر غير المقصودة عيوباً دائمة تشوب صلاحية الموظف الموزور وجب إلغاء القرار الصادر بالتخطي " [٥] . وكذلك أوضحه الديوان في حكم له بقوله " ولا إلزام على الإدارة في إصدار قرار التعيين في ميعاد معين فهي التي تترخص في تعيين التاريخ الذي يجري فيه التعيين في الوظيفة باعتباره من مناسبات إصدار قرارها ، إلا أن مناط مشروعية السلطة

---

(١) فودة ، عبدالحكيم ، الخصومة الإدارية ، مرجع سابق ، ص٢٢ .

(٢) حكم ديوان المظالم ، ٨٦/٢٥ لعام ١٤٠١هـ ،القضية رقم ١/٣٦٠/ق ١٤١٠هـ ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية ، ١٤٠١هـ ، ص٧٣ .

(٣) حسن ، محمد مصطفى ، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية (مطبعة عاطف ، مصر ، د.ط ، ١٩٧٤م) ص٢٥٨ .

(٤) حسن ، محمد مصطفى ، المرجع السابق ، ص٢٤٥ .

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٢/٦/١٠ لسنة ٧ أشار إليه ، حسن ، محمد مصطفى ، المرجع السابق ، ص٢٤٦ .

التقديرية للإدارة في هذا الشأن أن يكون مبعثها تحقيق مصلحة عامة مردها إلى مقتضيات العمل وظروفه أو غيرها من اعتبارات المصلحة العامة التي قدر تقتضي إجــراء هــذا التعيين ، وإلا كان تقديرها غير قائم على أساس سليم ، وما ينطوي عليه من خطأ فــي جانبها يصلح أساساً لمطالبتها بالتعويض إذا ترتب عليه ضرر بالغير"(١) .

٤ــ دعوى الإلغاء دعوى من النظام العام

مصطلح النظام العام مصطلح يكتنفه الغموض عند القانونيين ، مما حدا بأحدهم القول : (إن الغموض الذي يحيط بالنظام العام هو سر عظمته ، وعليه فإن أي محاولة لتعريف النظام العام تعد إعناتاً ذهنياً كبيراً ، لأنه ليس كفكرة النظام فكرة تنأى عن التعريف الدقيق)(٢) .

ومع ذلك فقد حاول بعض شراح القانون تعريف النظام العام ومن تعريفاتهم مايلي:

التعريف الأول : النظام العام هو مجموعة من الأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية والخلقية التي يقوم عليها كيان المجتمع (٣) .

التعريف الثاني : هو مجموعة من المصالح الجوهرية والأساسية للجماعة (٤) .

التعريف الثالث : هو مجموعة القواعد الآمرة أو الناهية التي لا يسمح للأفراد بالخروج عليها(٥) .

التعريف الرابع : هو مجموع المبادئ الأساسية العليا للنظام القانوني النافذ في الدولة والتي يقوم عليها نظام المجتمع سياسياً واقتصادياً ودينياً وقانونياً وأخلاقياً ، ويكون للدستور الدور الحاسم في تكوين النظام العام (٦) .

ولأجل هذا الغموض الذي يكتنف النظام العام عند بعض القانونيين يرى البعض منهم أنه ليس لباحث أن يطمح في إيجاد تعريف لفكرة النظام العام ، نظراً لنســبية تلــك الفكــرة

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/٣٢ لعام ١٤٠٠هـ ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية ، ص٣١١ .

(٢) عبدالباقي ، عبدالفتاح ، المدخل إلى علم القانون (مطبعة نهضة مصر ، مصر ، د.ط ، ١٩٦٦م) ص١٢٦ .

(٣) فرج ، توفيق حسن ، المدخل للعلوم القانونية (الدار الجامعية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٨م) ص٧٩ .

(٤) كيره ، حسن ، المدخل إلى القانون (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط٤ ، ١٩٧١م) ص٤٧ .

(٥) عرجاوي ، مصطفى محمد ، النظرية العامة للقانون (دار المنار ، ، ط٢ ، ١٩٨٦م) ص٣٤٢ .

(٦) عرموش ، ممدوح عبدالكريم ، القانون الدولي الخاص(مكتبة دار الثقافة ، عمان ، ط١ ، ١٩٩٨م) ص١٩٦ .

واختلافهم باختلاف الأزمنة والأمكنة والأشخاص وأقصى ما يمكن عمله في هذا الصـــدد أن يرسم الباحث الموجهات التي يستعان بها بحيث لا يكون هناك إفراط أو تفــريط فـــي تطبيقها حفاظاً على سريان المجرى الطبيعي للقانون العام وحماية النظام العام نفسه فـــي الدولة ، وهذه الموجهات تستقى من الأمثلة التي تقرب مفهومه (١) .

ويقصد بأن دعوى الإلغاء من النظام العام مايلي(٢) :

١ــ أنها دعوى النظام العام ، بمعنى أن لها صفة عامة ، بحيث يكون للمدعي أن يوجه الطعن بالإلغاء ضد كافة القرارات ، دون حاجة إلى نص قانوني يقضي بذلك ، ما لم يضع المنظم تنظيماً خاصاً لمخاصمته ، كما هو الحال أمام ديوان المظالم فإن دعوى الإلغاء بموجب نص المادة (١٣/ب) من نظامه تعد دعوى النظام العام ، فالأصل طبقاً للمادة السابقة أن كل قرار إداري نهائي يمكن الطعن فيه بالإلغاء ما لم يضع المنظم تنظيماً خاصاً لمخاصمته ، أي بتعبير آخر ما لم يرسم طريقاً قضائياً موازياً لقضاء الإلغاء.

٢ــ لا يستطيع أحد التنازل عن حقه في الطعن بالإلغاء سلفاً ، وإن حدث هذا التنازل عد باطلاً .

٣ــ تنازل المدعي عن حقه بعد صدور الحكم لصالحه بإلغاء القرار لا يحول دون إعدام القرار .

المطلب الرابع

---

(١) العتيبي ، عبدالله بن سهل ، النظام العام في الدولة المسلمة(دار كنوز اشبيليا ، الرياض ، ط١ ، ١٤٣٠هــ) ص٥٢.

(٢) الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، مرجع سابق ، ص٤٢، ٤٣، ٤٤ .

أهمية دعوى الإلغاء

اكتسبت دعوى الإلغاء أهمية خاصة وانفردت بها عن الدعاوى الأخرى لاعتبارات متعددة ويمكن الإشارة إلى بعض الأمور التي تبين مدى الأهمية التي تتمتع بها هذه الدعوى وذلك فيما يلي :

أولاً : أنها إحدى أهم وسائل الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الإدارة ، فهي تهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد الإدارة .

ثانياً : تكمن أهمية دعوى الإلغاء في موضوعها المتمثل في الطعن في القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية ، حينما يشوبه عيب من عيوب المشروعية ومخالفة القانون والتشريعات ، لهذا تعد دعوى الإلغاء من أهم دعاوى القانون العام وأخطرها .

ثالثاً : أنها تعد من أهم الضمانات الشرعية في الدولة الحديثة ، فهي ضمانة قضائية مهمة تهدف إلى صيانة الحقوق والمصالح الفردية ضد تعسفات واعتداءات الإدارة وتجاوز السلطة ، فالسلطة الإدارية تمارس بواسطة بشر تتنازعهم الميول والأهواء ، ومعرضين للخطأ والغفلة والجهل ، فلا تستغني السلطة في حال من الأحوال عن رقابة القضاء على تصرفاتها [١] .

رابعاً : أن لها تأثيراً على قرارات الإدارة ، فالسماح للفرد بالطعن على قرارات الإدارة عن طريق دعوى الإلغاء بعدم المشروعية وتجاوز القانون تجعل الإدارة دائماً في مقام الحذر والحيطة قبل الإقدام على اتخاذ أي إجراء أو إصدار أي قرار ، لكي لا تتعرض قراراتها للطعن بعدم المشروعية ومخالفة القانون والاتهام بالتعسف ، الأمر الذي يشكل رقابة ذاتية من قبل الإدارة على أعمالها وقراراتها .

خامساً : أنها وإن كانت تستهدف أساساً حماية مشروعية ومبدأ سيادة النظام ، إلا أنها في نفس الوقت تعد الوسيلة القضائية الناجعة والفعالة التي تكفل حماية وصيانة حقوق الفرد وحرياته من تعسفات الإدارة .

---

(١) عيسى ، رياض ، دعوى الإلغاء في الجزائر ، مجلة الحقوق جامعة الكويت (مقبول للنشر)، ١٤١٠هـ ، ص١١ ، بتصرف يسير .

سادساً : تعتبر القرارات الإدارية النموذج الأمثل الذي تظهر فيه الإدارة بوصفها سلطة عامة ، وهذا يمكنها من إصدار الأمر بإرادتها المنفردة وتنفيذ الأمر جبراً ، فليس أمام الأشخاص إلا اللجوء إلى القضاء ومن خلال دعوى الإلغاء التي يمكن من خلالها وقف الآثار الضارة للقرارات الإدارية بشكل مستعجل عن طريق طلب وقف تنفيذها ، حتى ينتهي القضاء من نظر موضوع الدعوى وإصدار الحكم العادل .

المطلب الخامس

دعوى الإلغاء في الفقه الإسلامي

تعرض الإمام الماوردي وأبو يعلى الفراء رحمهما الله لما يعد مماثلاً للقرار الإداري وذلك في حديثه عن تقليد القضاة وبم يكون هذا التقليد ، ثم ذكر أن تمام الولاية يكون معتبراً بأربعة شروط وفي عرضه لهذه الشروط ومدى لزومها ذكر ما يشابه كثيراً من أحكام القرار الإداري في النظام الإداري الحالي وشروط اعتباره وأوجه إلغائه فقال :

(ويكون تمام الولاية مع ما ذكرنا من لفظ التقليد معتبراً بأربعة شروط [1]:

الشرط الأول : معرفة المولي للمولى بأنه على الصفة التي يجوز أن يولى معها (الاختصاص) فإن لم يعلم أنه على الصفة التي يجوز معها تلك الولاية لم يصح تقليده (عدم الاختصاص الجسيم) فلو عرفها بعد التقليد استأنفها ولم يجز أن يعول على ما تقدمها (إشارة لعدم قبول عيب عدم الاختصاص للتصحيح).

الشرط الثاني : معرفة المولي بما عليه المولى من استحقاق تلك الولاية بصفاته التي يصير بها مستحقاً لها (وهي شروط التعيين في الوظيفة التي تعد بمثابة سبب القرار) .

الشرط الثالث : ذكر ما تضمنه التقليد من ولاية القضاء أو إمارة البلاد أو جباية الخراج ، لأن هذه الشروط معتبرة في كل تقليد فافتقرت إلى تسمية ما تضمنت ليعلم على أي نظر عقدت ؛ فإن جهل فسدت (محل القرار أو موضوعه) .

الشرط الرابع : ذكر تقليد البلد الذي عقدت الولاية عليه ليعرف به العمل الذي يستحق النظر فيه ولا تصح الولاية مع الجهل به (ويمكن أن نجعل هذا الشرط داخلاً في شكل القرار وإجراءاته الواجبة) .

---

(١) الماوردي ، علي محمد ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، مرجع سابق ، ص٩٣ . والفراء ، أبو يعلى محمد ، الأحكام السلطانية ، مرجع سابق ، ص٦٥ .

كما أن الإمام محمد علي المالكي رحمه الله تكلم أيضاً على ما يشبه شروط صحة القرار الإداري التي حددها النظام الإداري الحالي وذلك أثناء كلامه على مسألة ما ينفذ من تصرفات الولاة والقضاة ولا ينقض فذكر أنه ما اجتمع فيه خمسة أمور[1] :

الأول : ما تتناوله الولاية بالأصالة (الاختصاص) .

الثاني : الموافقة لدليل الحكم (مضمون القرار ومطابقته للنظام) .

الثالث : الموافقة لسببه وحجته (السبب) .

الرابع : انتفاء التهمة فيه (الغاية) .

الخامس : وقوعه على الأوضاع الشرعية (الشكل والإجراءات) .

ثم تكلم عن التصرف الذي لا ينفذ لفقدانه أحد هذه الشروط بما يعد مطابقاً لما ذكره النظام الإداري الحالي لعيوب القرار الإداري .

وتتمثل دعوى الإلغاء في الفقه الإسلامي في الاختصاص الأول لوالي المظالم وهو النظر في تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة ، ويقابل هذا الاختصاص ما جاء في المادة (١٣/ب) من اختصاصات ديوان المظالم السعودي التي تنص على " الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة " ، ويقابل في اختصاصات مجلس الدولة في مصر ما جاء في المادة (١٠) من القانون رقم٤٧ لسنة ١٩٧٢م في الفقرات (الثالثة) و (الرابعة) و(الخامسة) و(الثامنة) و(التاسعة) على أن " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية :

" **ثالثاً** : الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة ، أو الترقية ، أو بمنح العلاوات .

---

(١) المالكي ، محمد بن علي ، حاشية تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية (دار الكتب العلمية ، بيروت ، د.ط ، ١٩٩٨م) ص٩٥ .

رابعاً : الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

خامساً : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

ثامناً : الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

تاسعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية" .

ودعوى الإلغاء في الوقت الحالي تقوم على أساس مخاصمة القرار الإداري للتوصل إلى إلغائه إذا ثبت كونه معيباً بأحد عيوب القرار التي نص عليها شرح النظام والتي هي بإيجاز :

١ـــ عيب عدم الاختصاص .

٢ـــ عيب الشكل والإجراءات .

٣ـــ عيب السبب .

٤ـــ عيب المحل .

٥ـــ عيب الغاية .

فإذا خالف القرار الإداري أحد شروط صحته وكان معيباً بأحد العيوب المذكورة فهو مخالف للمشروعية مستحق للإلغاء .

المبحث الثاني

مفهوم ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

لميعاد دعوى الإلغاء أهمية كبيرة ، نظراً لما يترتب على عدم الالتزام به في الوقت المحدد من فوات الطعن في إلغاء القرار الإداري ، فلو تم رفع الدعوى بعد ذلك فإنها لا تقبل شكلاً ، وبذلك يتحصن القرار الإداري من الإلغاء بالرغم من الأضرار التي قد تلحق بالمراكز القانونية ، ومن ثم يصبح من غير الممكن إثارة عدم مشروعيته من جديد أمام القضاء ويصبح في حكم القرار المشروع من حيث الآثار التي يتركها ، وهذه القاعدة تسري أيضاً على الإدارة ، فلا تستطيع الإدارة أن تلغي أو تسحب قرارها غير المشروع بعد فوات موعد الطعن بالإلغاء ، فموعد دعوى الإلغاء ليس شرطاً إجرائياً فحسب ، وإنما يترتب على انقضائه آثار موضوعية مهمة ، بل وخطيرة ، فهو يعد أحد شروط قبولها ، ورغم الأهمية الكبيرة لهذا الميعاد فقد حدد المنظم له زمناً قصيراً راعى فيه طبيعة موضوع النزاع في دعوى الإلغاء التي تقتضي سرعة البت فيها حرصاً على استقرار الأوضاع الإدارية وثباتها ، وتوقياً للأضرار التي قد تلحق بمصالح الدولة وأجهزتها المختلفة ، وتؤدي إلى اضطراب في سير العمل ، فيما لو تركت قراراتها الإدارية مهددة بالإلغاء والزوال لمدة طويلة ، أو إلى ما لا نهاية ، وتزداد أهمية هذا الميعاد في أنه من النظام العام ، بحيث يستطيع القاضي إثارته من تلقاء نفسه حتى وإن لم تتمسك به الإدارة، وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى ، كما لا يجوز الاتفاق على إطالة مدته بين الإدارة والأفراد ، كما تزداد أهميته في مجتمع كالمجتمع السعودي الذي لم يألف أفراده حقيقة هذه الدعوى وإجراءاتها ، فلا يتمكنوا من رفع الدعوى في الوقت المحدد ، ومن ثم تضيع حقوقهم بسبب قصر الميعاد ، ولذلك سنقوم بتوضيح مفهوم ميعاد دعوى الإلغاء في مطلبين هما :

المطلب الأول : مفهوم ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقه .

المطلب الثاني : مفهوم ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام .

المطلب الأول

مفهوم ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقه

أولاً : الميعاد في الاصطلاح

سبق الحديث عن الميعاد في الاصطلاح(١) وبينت بأنه ليس للفقهاء تعريف للميعاد ، ولكن هناك ألفاظ مرادفة لكلمة الميعاد استخدمها الفقهاء ومن ذلك كلمة الأجل.

وأن الأجل عند الفقهاء المتقدمين يراد به المدة والوقت ، ومن نصوصهم في ذلك ما جاء في المصباح المنير: " أجل الشيء : مدته ووقته الذي يحل فيه " (٢) . وجاء في طلبة الطلبة " أبعد في الأجل أي زاد في المدة " (٣) .

أما عند المتأخرين فمن تعريفاتهم قولهم : "الأجل : الوقت الذي يحدد لانتهاء الشيء أو حلوله " (٤) .

ومنها قولهم : " هو المدة المستقبلة التي يضاف إليها أمر من الأمور ، سواء كانت هذه الإضافة أجلاً للوفاء بالتزام ، أو أجلا لإنهاء الالتزام ، سواء كانت هذه مقررة بالشرع ، أو بالقضاء ، أو بإرادة الملتزم فرداً أو أكثر "(٥) .

كما يستخدم الفقهاء الإمهال لفظة مرادفة لمعنى الميعاد والإمهال : الإنظار وتأخير الطلب (٦) ، قال تعالى : S j k l m R [الطارق:١٧] .

كما يستخدم الفقهاء سواء المتقدمون أو المتأخرون الميعاد بمعنى الإنظار والتأجيل(٧).

---

(١) انظر ص٦ ، ص٧ .

(٢) المقري ، أحمد محمد ، المصباح المنير ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٦ .

(٣) النسفي ، عمر محمد ، طلبة الطلبة ، مرجع سابق ، ص٢٥١ .

(٤) الغديري ، عبدالله عيسى ، القاموس الجامع ، مرجع سابق ، ص١٢ .

(٥) وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية ، الموسوعة الفقهية ، مرجع سابق ، ج٥ ،ص٢٣٤.

(٦) وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية ، المرجع سابق ، ج٥ ،ص٢٣٤.

(٧) المقري ، احمد محمد . المصباح المنير . مرجع سابق ، ج٢ ، ص٥٨٣ . وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية ، المرجع السابق ، ج٦ ، ص٢٧٩ .

ثانياً : أنواع الآجال في الفقه الإسلامي

يمكن تقسيم الآجال في الفقه الإسلامي إلى نوعين :

النوع الأول : آجال ينقضي فيها الميعاد قبل الإجراء ، ومثال هذا النوع تنفيذ القصاص على الحامل . فلا يجوز تنفيذ القصاص على الحامل ، فلا بد من انقضاء هذا الأجل بالوضع سواء كان الحمل قبل الجناية أو بعدها قبل الاستيفاء وسواء كان القصاص في الطرف أو النفس[١] ، ومن ذلك أيضاً تنفيذ الحد على المرتد ، فلا يقتل حتى يستتاب ثلاثة أيام فإن تاب وإلا قتل[٢] .

النوع الثاني : آجال يكون فيها الإجراء خلال الميعاد ، ومثال هذا النوع الأجل الذي يضربه القاضي للخصم لإحضار البينة . قال ابن فرحون : " والأجل المضروب في إقامة البينة القريبة ما بين خمس أيام إلى الجمعة "[٣] ، فهنا جعل مدة وأجلاً لا يحكم القاضي في القضية حتى ينتهي الأجل ، ويجوز أن يتم الإجراء خلال هذه المدة فإن لم يتقدم ببينه خلالها فيحكم عليه ولا يسمع له بعد الحكم حجة ولا بينة يأتي بها[٤] .

---

(١) ابن فرحون إبراهيم علي ، تبصرة الحكام في أصول الأقضية والأحكام ، (دار الكتب العلمية ، بيروت ،ط١ ، ١٤٠٦هـ) ، ج١ ص١٥٠ . ابن قدامة ، محمد عبدالله ، المغني(دار عالم الكتاب ، الرياض ، ط٣ ، ١٩٩٧م) ، ج١١ ، ص٥٦٧ .

(٢) ابن قدامة ، محمد عبدالله ، المرجع السابق ، ج١٢ ، ص٢٦٦ .

(٣) ابن فرحون ، إبراهيم علي ، المرجع السابق ، ج١ ، ص١٤٨ .

(٤) ابن فرحون ، إبراهيم علي ، المرجع السابق ، ج١ ، ص١٥٠ ، ١٥١ .

المطلب الثاني

مفهوم ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام

تعريف ميعاد دعوى الإلغاء

عرف ميعاد دعوى الإلغاء بعدة تعريفات أذكر منها تعريفين :

التعريف الأول

"هو الفترة الزمنية التي يحق للشخص خلالها تقديم الدعوى لمخاصمة القرار الإداري" (١) .

المآخذ على التعريف

المأخذ الأول : أنه استعمل كلمة الفترة ، والفترة في لغة العرب الانكسار والضعف(٢) .

المأخذ الثاني : استعمال كلمة (مخاصمة) والمخاصمة تشير إلى الخصومة القضائية وهذه تختلف عن الدعوى إذ الخصومة تنعقد بمجرد تبليغ المدعى عليه بالدعوى وإن كانت جزءاً من مكونات القضية الإدارية .

التعريف الثاني

أنه الميعاد الذي يجب أن يتم العمل خلاله فإذا انقضى هذا الأجل امتنع إجراء العمل (٣) .

المآخذ على التعريف

المأخذ الأول : أنه ركيك الأسلوب وغير متناسق .

---

(١) شطناوي ، علي خطار ، موسوعة القضاء الإداري (دار الثقافة ، عمان ، ط١ ، ٢٠٠٤م) ج١ ، ص ٤٣٣ .

(٢) ابن منظور ، جمال الدين محمد ، لسان العرب، مرجع سابق ، باب الراء ، فصل الفاء ، ج٥ ، ص٤٣ .

(٣) العطار ، فؤاد ، القضاء الإداري (دار النهضة ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٦٢م) ص٥١١ .

المأخذ الثاني : أنه استعمل كلمة (أجل) والأجل من اطلاقاته أنه يطلق على نهاية الحياة[1] .

المأخذ الثالث : أنه يقتضي الدور فمعرفة ميعاد الدعوى يتطلب تعريف مصطلح الميعاد الوارد في التعريف .

التعريف المناسب

أنه المدة الزمنية التي يحق للشخص خلالها الطعن بالإلغاء في القرار الإداري .

ومناسبة هذا التعريف تكمن في أنه تجنب المآخذ الواردة على ما سبق ، وأنه يشتمل على جميع العناصر التي تبين حقيقة المصطلح ، فنص على المدة الزمنية التي نص عليها النظام لتقديم طلب الإلغاء خلالها ، وخرج بذلك المدد التي لا يجوز اتخاذ الإجراء إلا بعد انتهاء اليوم الأخير منها ، ونص التعريف على أن هذه المدة الزمنية إنما وضعت من أجل الطعن بالإلغاء في القرار الإداري ، إذا كان مشوباً بعيب من عيوب المشروعية ، وهي عيب عدم الاختصاص ، وعيب الشكل ، وعيب المحل ، وعيب الغاية، وشمل التعريف نوعي ميعاد دعوى الإلغاء ، حيث تنوع إلى ميعاد وميعاد خاص وفيما يلي بيان لكل من هذين الميعادين :

أولاً : الميعاد العام

وهو الميعاد الذي حدده المنظم لرفع دعوى الإلغاء بحيث إذا انقضى لم تقبل الدعوى شكلاً . وكان القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية قد خلا من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء منذ نشأته حتى صدور القرار رقم ١٩٠ وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ بتحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء ، ولاشك أن ذلك يعد فجوة لها آثار خطيرة ، ومن تلك الآثار انعدام استقرار المراكز القانونية ، الأمر الذي ينشأ عنه عدم طمأنينة الأفراد [2] .

---

(١) قلعة جي ، محمد رواس ، وقينبي ، حامد صادق ، معجم لغة الفقهاء ، مرجع سابق ، ص١٧٩ .

(٢) الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، مرجع سابق ، ص١٦٧.

أما في مصر فقد نصت المادة ١/٢٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "ميعاد رفع دعوى الإلغاء فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً"[١] .

ثانياً : المواعيد الخاصة

ويراد بها تلك التي تخرج عن نطاق الميعاد العام لدعوى الإلغاء وتنظم بنصوص خاصة ، وتختلف عن الميعاد العام من حيث الطول والقصر[٢] ، ورد النص عليها في بعض الأنظمة ومن أمثلة المواعيد الخاصة في المملكة العربية السعودية مايلي :

١ـ نظام المؤسسات الطبية الخاصة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٨ في ١٤٠٧/١١/١٣هـ الذي يجيز في مادته الثالثة التظلم من قرار العقوبة المتعمد من وزير الصحة أو من يفوضه أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ صاحب الشأن بالقرار .

٢ـ نظام مزاولة مهنة الطب البشري وطب الأسنان رقم م/٣ وتاريخ ١٤٠٩/٢/٢١هـ الذي يجيز في مادته الثامنة والثلاثين التظلم من قرارات اللجان المعتمدة من الوزير المختص ، بشأن الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق النظام أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ صاحب الشأن بها .

٣ـ نظام الدفاع المدني رقم م/١٠وتاريخ ١٤٠٦/٥/١هـ الذي يجيز في مادته الواحدة والثلاثين التظلم من قرار العقوبة الصادر من وزير الداخلية ورئيس مجلس الدفاع المدني طبقاً للمادتين الثامنة والعشرين والثلاثين أمام ديوان المظالم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ القرار .

أما من أمثلة المواعيد الخاصة في مصر ما جاء في القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٤٩م بشأن براءات الاختراع والرسوم الصناعية ، حيث تنص المادة ٢٣ على أنه " القرار الصادر من اللجنة في المعرضة يجوز الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة في ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الشأن به ، وتفصل المحكمة في هذا الطعن على وجه الاستعجال"

---

(١) عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠١م) ص١١.

(٢) الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، مرجع سابق ، ص١٧١.

المبحث الثالث

تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء

سبق الإشارة إلى أهمية ميعاد رفع دعوى الإلغاء(١) ، والآثار التي تترتب على فواته مثل عدم قبول الدعوى ، وتحصن القرار الإداري ، واعتباره في حكم القرار الصحيح ، وهذا يبين أهمية تحديد هذا الميعاد ، لا سيما في ظل أخذ الأنظمة بمبدأ تنوع هذا الميعاد إلى ميعاد عام وميعاد خاص ، واتجاه البعض إلى نقد هذا التنوع والمناداة بالأخذ بميعاد عام والتقليل من التظلمات الوجوبية .

وسنتناول كيفية تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء في مطلبين هما :

المطلب الأول : تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقه .

المطلب الثاني : تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام .

---

(١) انظر ص٣٥ .

المطلب الأول

تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقه

المدة التي حددها النظام لرفع دعوى الإلغاء ، التي بمضيها يتحصن القرار الإداري من الطعن أمام الجهات المختصة له وجه معتبر في الفقه الإسلامي ، حيث إن المدد معتبرة في تحقيق المصالح ، كما أن لاعتبار المدد في الأحكام الشرعية مصالح راجحة وواضحة ، لكونها تحقق مصالح عامة معتبرة ، وصور اعتبار المدد في الأحكام الشرعية تظهر في عدة أحكام منها حق الشفعة وخيار البيع وغيرها .

وفيما يتعلق بتحديد المدة ، فالمستقر في الفقه الإسلامي أن ترتيبات الدولة والتنظيمات داخلة في نطاق السياسة الشرعية ، وولي الأمر هو الذي يحددها وفقاً لما تقتضيه مصلحة الناس ، ويدخل في هذا أحكام سريان المدة وكيفية انقضائها ، وليس هناك ما يمنع في الشريعة الإسلامية من اعتبار هذا ، إلا إذا خالفت قواعد العدالة [١] . ولا شك أن القضاء لديه القدرة على معالجة مثل هذه المخالفة فيما لو وجدت وخير شاهد على هذا الاستثناءات الواردة على وجوب الالتزام بالميعاد فمعظمها تم تقريرها بموجب مبادئ قضائية .

لذلك يجوز لولي الأمر أن يحدد ميعاداً معيناً لرفع الدعوى بحيث لا تقبل الدعوى بعدها إلا بمقتضى شرعي . وذلك تأسيساً على قاعدة جواز تخصيص القضاء بالزمان والمكان والحادثة [٢] ، وبناءً على المصلحة العامة التي يراها الإمام ؛ لأن تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة [٣] .

وبناء على ما سبق فإن تحديد ستين يوماً لميعاد رفع دعوى الإلغاء جائز شرعاً وهو موكول لولي الأمر يحدده بما يحقق المصلحة ويضمن تحقيق العدالة .

---

(١) السعدان ، عمر محمد ، تحصن القرار الإداري ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، الرياض ، ١٤٣٠هـ ، ص٧٨ .

(٢) الماوردي ، محمد علي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، مرجع سابق ، ص٩٧ ، ٩٨ .

(٣) ابن نجيم ، زين الدين إبراهيم ، الأشباه والنظائر(دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٤١٣هـ) ص١٢٣ .

المطلب الثاني

تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام

يتم تحديد الميعاد في النظام بعدة طرق هي كما يلي :

١ــ أن يتم تحديده بموجب نص نظامي عام ، وهو ما جرى عليه النظام في المملكة العربية السعودية ، فقد نص على تحديد الميعاد في المادة (٣) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم وحدد بــ ٦٠ يوماً ، وأما في مصر فقد نص على الميعاد في المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة وحدد بــ ٦٠ يوماً .

٢ــ أن يتم تحديده بنص خاص ، وفي هذه الحالة فإنه يطبق النص الخاص ، ومن أمثلة النصوص الخاصة في المملكة العربية السعودية ما نص عليه في نظام المؤسسات الطبية الخاصة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٨ في ١٤٠٧/١١/١٣هــ الذي يجيز في مادته الثالثة التظلم من قرار العقوبة المتعمد من وزير الصحة أو من يفوضه أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ صاحب الشأن بالقرار ، وفي مصر ما جاء في القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٤٩م بشأن براءات الاختراع والرسوم الصناعية ، حيث تنص المادة ٢٣ على أنه " القرار الصادر من اللجنة في المعرضة يجوز الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة في ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الشأن به ، وتفصل المحكمة في هذا الطعن على وجه الاستعجال ".

٣ــ في بعض الأنظمة ينص على الطعن ويسكت عن المدة ، وفي هذه الحالة يطبق الميعاد العام المنصوص عليه في قواعد المرافعات ، والمناسب أن ينص المنظم على الطعن أمام ديوان المظالم ويشير إلى أنه وفقاً لنظامه .

٤ــ في حالة عدم وجود تحديد ميعاد عام أو خاص فإنه يوضع مدة معقولة ، لأن استقرار المراكز القانونية ضرورة ، وهذا غير موجود في المملكة العربية السعودية ومصر كما بينا سابقاً وهو افتراض غير موجود وإنما لإكمال مادة البحث .

٥ــ في بعض الأنظمة مثل نظام المملكة العربية السعودية يتأثر ميعاد رفع الدعوى بمواعيد التظلم الوجوبي ، فتطول المدة بسبب إلزام النظام ، أوجهة أخرى ذات صلة بحيث لا يبدأ إلا بعد القيام بتلك الإجراءات ، بخلاف ما جرى عليه العمل في

الأنظمة الإدارية المقارنة . حيث تقيدت بميعاد واحد ؛ كما في القانون المصري الذي حدد بستين يوماً كقاعدة عامة[١] .

تفرق المادة (الثالثة) من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم تفرق من حيث الميعاد بين الدعاوى المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية ، وبين الدعاوى المتعلقة بغيرها ، وكذا تفرق داخل الدعاوى المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية بين رفض وزارة الخدمة المدنية للتظلم ، وبين حالة قبوله على التفصيل التالي[٢] :

١ـــ إذا كانت الدعوى غير متعلقة بشؤون الخدمة المدنية ، يكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستين يوماً من تاريخ قرار رفض التظلم ، أومضي تسعين يوماً دون بت الإدارة في التظلم .

٢ـــ أما إذا كانت الدعوى متعلقة بشؤون الخدمة المدنية ، فلها حالتان :

الأولى : حالة رفض ديوان الخدمة المدنية للتظلم : وهذه يكون ميعاد رفع الدعوى بالنسبة لها تسعين يوماً من تاريخ العلم برفض التظلم ، أو انقضاء الستين يوماً المقررة للبت في التظلم .

الثانية: حالة صدور قرار ديوان الخدمة المدنية لصالح المتظلم وعدم قيام الإدارة بتنفيذه خلال ثلاثين يوماً من صدوره ، وحينئذ يتحدد ميعاد رفع الدعوى بستين يوماً من انقضاء مدة الثلاثين يوماً سالفة الذكر .

ويلاحظ على هذه المواعيد :

أن هناك تفاوتاً في الميعاد العام المتعلق برفع دعوى الإلغاء لا مبرر له ، فقد ورد مرة ستين يوماً ، وأخرى تسعين يوماً ، ثم ما لبث واضع النص إلا أن عاد به إلى ستين يوماً مرة أخرى ، علماً بأنه قد تم في النص نفسه مراعاة توحيد الميعاد بستين يوماً فيما يتعلق بميعاد تقديم التظلمات الإدارية ، ويزداد الأمر غموضاً إذا أدركنا أن مواعيد بت الإدارة في التظلم وكذلك وزارة الخدمة المدنية تتفاوت هي أيضاً بين ستين وتسعين يوماً، وهذا أمر كما هو معلوم يتصل ببدء سريان ميعاد رفع الدعوى . وفي هذا إرباك لأصحاب الشأن ، علاوة على أن فيه تهديداً بضياع حقوقهم ، وخصوصاً أن ميعاد رفع

---

(١) الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، مرجع سابق ، ص١٦٨.

(٢) المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم رقم١٩٠وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـــ .

دعوى الإلغاء هو ميعاد سقوط عند البعض أو شبه سقوط عند البعض الآخر[١] أي أنه يتعين على صاحب الشأن أن يرفع دعواه في خلال الميعاد المحدد وإلا سقط حقه في رفعها .

مما سبق يتبين أنه من الأنسب أن يكون ميعاد رفع الدعوى موحداً ومندمجاً مع التظلمات الإدارية ، وذلك على غرار ما جاء في الأنظمة الأخرى [٢] .

---

(١) سيأتي مزيد بحث لهذه المسألة بالتفصيل في المبحث الخامس من هذا الفصل .

(٢) الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، مرجع سابق ، ص١٧٠.

المبحث الرابع

خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

يختلف معيار تحديد الخصائص من شخص لآخر وفق نظرته للتقسيم المنهجي للخصائص ومكونات الموضوع ، فقد يرى البعض إبراز جانب واعتباره من الخصائص مع توجيه رأيه بأسانيد عقلية ، إلا أن شراح الأنظمة اتفقوا على أن هناك بعض الأمور تعتبر من خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء لهذا سأعرض لهذه الخصائص في مطلبين هما :

المطلب الأول : **خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقه .**

المطلب الثاني : **خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام .**

المطلب الأول

خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقه

إذا تأملنا الأحكام التي أوردها شراح الأنظمة عند دراستهم لخصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، نجد أنها تدور حول تحقيق الحكمة من وضع الميعاد ، وهي استقرار المراكز القانونية التي لا يشك في أنها من المبادئ التي تحقق وتضمن قدراً مناسباً من حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وهذه الغاية تعتبر مسئولية الجميع ، لهذا فإن القول بقصر الميعاد ، واحتسابه بشكل كامل ، وجواز إثارته من قبل أطراف الدعوى ، بل ومن المحكمة ، وفي أي حال كانت عليها الدعوى قبل البت فيها بحكم نهائي ، نجد أن تلك الخصائص والأحكام لها اعتبار في الفقه ، لأن الشريعة الإسلامية تقوم على العدل وتحقيق مصالح الناس وتتمتع أحكامها وقواعدها بقدر كبير من المرونة والسعة ، فهي شريعة صالحة لكل زمان ومكان ، وشاملة لكل نواحي الحياة ، فهي تسمح بالتكيف مع المستجدات ، ومسايرة المستحدثات ، ومعلوم أن خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء وأحكامه من الأمور الدنيوية ، فهي داخلة في قوله صلى الله عليه وسلم (أنتم أعلم بأمور دنياكم)[١] .

وإذا تقرر ما سبق فإنه يمكن القول بأن الفقه الإسلامي يأخذ بخصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء التي قررها شراح الأنظمة ، ما دام أن ذلك يتمشى مع القواعد العامة للإسلام ومقاصده التي يرمي إليها .

(١) مسلم ، مسلم بن الحجاج ، صحيح مسلم (دار السلام ، الرياض ، ط١ ، ١٩٩٨م) ، باب وجوب امتثال ما قاله شرعاً ، دون ما ذكره صلى الله عليه وسلم من معايش الدنيا على سبيل الرأي ، جزء من حديث رقم ٢٣٦٣ ، ص١٠٣٨ .

المطلب الثاني

خصائص ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام

يتميز ميعاد رفع دعوى الإلغاء بخصائص هي كما يلي :

١ـ أنه ميعاد قصير(١) :

يتميز ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالقصر ، وذلك خلافاً لمدد التقادم المسقط للحقوق . والحكمة من ذلك استقرار المراكز القانونية ، وحسن سير العمل الإداري يقتضيان سرعة البت في مصير القرارات الإدارية ، فضلاً عن أن فكرة الميعاد تقلل من عدد الدعاوى وتخفف من ثم من العبء الملقى على كاهل القضاء .

٢ـ أنه ميعاد كامل(٢) :

يوصف الميعاد بأنه ميعاد كامل ، إذا لم يتم احتساب اليوم الأول منه ، بينما يتم احتساب اليوم الأخير ، وميعاد رفع دعوى الإلغاء من هذا القبيل حيث لا يحتسب اليوم الأول ، بينما يحتسب اليوم الأخير ، وهنا يثور إشكال عملي في ساعة انتهاء هذا اليوم هل ينتهي بغروب الشمس أو ينتهي بنهاية ساعات العمل الرسمي ؟ والذي يظهر لي أنه ينتهي بغروب الشمس .

٣ـ أنه ميعاد يتعلق بالنظام العام (٣) :

ومعنى ذلك أنه لا يمكن تعديله إلا إذا نص المنظم على ذلك بحيث لا يمكن الاتفاق على إطالته أو تقصيره بين الإدارة والأفراد ، وللمحكمة من تلقاء نفسها أن تثيره في أي مرحلة من مراحل الدعوى ، وذلك بإبدائه في أي حالة تكون عليها الدعوى حتى ولو لم تتمسك به جهة الإدارة ، كما يحق للمدعى عليه أن يثيره في أي مرحلة من مراحل الدعوى . وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في مصر:" إن الميعاد المحدد قانوناً لرفع دعاوى الإلغاء متعلق بالنظام العام ذلك أن المشرع قد راعى في تحديده ضرورة

---

(١) الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، مرجع سابق ، ص١٧٢. والجوفان ، فهد ناصر ، شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري مع تطبيقات من أحكام ديوان المظالم ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، ١٤٢٦هـ ، ص١٣٠ .

(٢) الدغيثر ، فهد محمد ، المرجع السابق ، ص١٧٣ . والجوفان فهد ناصر ، المرجع السابق ، ص١٣٠ .

(٣) الدغيثر ، فهد محمد ، المرجع السابق ، ص١٧٣ . والجوفان فهد ناصر ، المرجع السابق ، ص١٣٠ .

استقرار القرارات الإدارية وعدم استهدافها للطعن بدعوى الإلغاء وقتاً طويلاً ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم مراعاة هذا الميعاد متعلقاً بالنظام العام جائزاً تقديمه في أي مرحلة من مراحل الدعوى ، كما أن للمحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا رفعت بعد هذا الميعاد " [١] .

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٤٠٨ لسنة ٤ القضائية جلسة ١٩٥١/٢/٦ ، أشار إليه ، عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠١م) ص١٨ .

المبحث الخامس

الحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

يتبادر للذهن تساؤل مهم عن الحكمة من تحديد ميعاد قصير لرفع دعوى الإلغاء بالرغم مما يشكله هذا الميعاد من خطر على حقوق الأفراد وحرياتهم بتحصن القرار الإداري غير المشروع ، والآثار المترتبة على بقاء مدة الطعن مفتوحة ، أو طويلة نسبياً على غرار الدعوى المدنية ، وهذا ما سنتناوله في مطلبين :

المطلب الأول : الحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء في الفقه .

المطلب الثاني : الحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء في النظام .

المطلب الأول

الحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء في الفقه

الحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء هو تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ، والقاعدة عند الفقهاء أن ما تحقق به مصلحة عامة يقدم على ما تحقق به مصلحة خاصة(١) ، والقاعدة الشرعية تنص على أن المصالح العامة مقدمة على المصلحة الخاصة(٢) ، فإذا تعارضت مصلحتان وكانت إحداهما أكثر شمولاً واتساعاً في نفعها وفائدتها من الأخرى ، وذلك كأن تتعارض مصلحة فرد أو أكثر مع مصلحة عامة للناس، فالأصل في مثل هذه الحالة ترجيح المصلحة العامة وتقديمها على المصلحة الخاصة وفي ذلك يقول محمد البوطي " إن المصالح وإن اتفقت فيما هي مصلحة له وفي مدى الحاجة إليها ولكنها كثيراً ما تختلف في مقدار شمولها للناس ومدى انتشار ثمراتها بينهم فيقدم حينئذ أعم المصلحتين شمولاً على أضيقهما في ذلك "(٣) .

وتقرير الفقهاء لهذه القاعدة استند إلى أن المصلحة العامة تمتاز عن المصلحة الخاصة بالشمول وعموم النفع ، فلذا كانت أولى بالتقديم وعموم النفع ، سواء كان عمومها لأهل بلد أو حي ، أو إقليم أو مملكة من الممالك ، وهكذا كلما كان اتساع نفعها كان تحقيقها ورعاية تحصيلها ألزم وأولى .

وإذا نظرنا إلى آثار القرارات الإدارية ، نجد أنه من الصعب عدالة تركها مهددة بالإلغاء في أي وقت ، فتعيين الموظف في الوظيفة العامة على سبيل المثال لا بد أن يستقر وكذلك فصله ، وهذا الاستقرار ينبغي أن يتم في وقت قصير والمصلحة في هذا واضحة .

وإذا تقرر ما سبق علم أن الفقه الإسلامي يعتبر هذه الحكمة ويأخذ بها ، لأن مدارها على تحقيق المصالح ودفع المفاسد ، وهو أصل معتبر في الشريعة الإسلامية

---

(١) زيدان ، عبدالكريم ، نظرات في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية (مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط١ ، ١٤٢٦هـ) ص١٠٩ .

(٢) الشاطبي ، إبراهيم موسى ، تحقيق دراز ، محمد عبدالله ، الموافقات في أصول الشريعة (المكتبة التجارية ، مصر ، ط٢ ، ١٣٩٥هـ) ج٢ ، ص٣٦٩ .

(٣) البوطي ، محمد سعيد ، ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية (مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٧٧م) ص٢٥٢ .

والأمثلة في الفقه الإسلامي على تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة كثيرة منها على سبيل المثال . جواز التسعير ، وذلك بإلزام الباعة أن يبيعوا بأسعار معينة مناسبة لا يتجاوزونها عند شيوع الغبن الفاحش من قبلهم والمغالاة في الأسعار أو عند حدوث مجاعة أو ما شابه ذلك من الظروف الطارئة ، ففي مثل هذه الحالات ترجح مصلحة عامة الناس على مصلحة الباعة والتجار[١] .

---

(١) ابن تيمية ، أحمد بن عبد السلام ، جمع وترتيب بن قاسم ، عبدالرحمن بن محمد ، مجموع فتاوى شيخ الإسلام أحمد بن تيمية (مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف ، المدينة المنورة ، د.ط ، ٢٠٠٤م) ج٢٧ ، ص٧٥ .

المطلب الثاني

الحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء في النظام

يتنازع تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء عدة اعتبارات تبدو متعارضة يمكن عرضها فيما يلي :

أولاً: يمكن القول إن إخلال الإدارة بقواعد النظام من خلال قراراتها الغير مشروعة لابد وأن يتبعه أمر بالإلغاء ، وعدم تحديد ميعاد لقبول دعوى لإلغاء القرار الإداري غير المشروعة هو إعلاءً لمبدأ المشروعية ، إضافةً إلى أن حماية مصالح ذوي الشأن من الضياع يلزم إتاحة الفرصة الكافية لتحديد موقفهم من القرار ، ومن ثم يتعين إطالة الميعاد حتى يتسع أمامهم الوقت للطعن[١] .

ثانياً: ومن ناحية أخرى تقتضي المصلحة العامة ضرورة تحقيق الاستقرار للقرارات الإدارية وعدم تركها وقتاً طويلاً عرضة للإلغاء ، مما يشيع الفوضى في محيط العمل الإداري ، إذ إن المفترض في القرارات التي تصدرها الإدارة أن تكون مما تقتضيه المصلحة العامة ، ولاشك في أن الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية يربك الإدارة ، وتبعاً لذلك فإن المصلحة العامة تقتضي أن لا تظل القرارات الإدارية مهددة وقتاً طويلاً بالإلغاء ، حتى تستقر المراكز القانونية[٢] .

وبناءً على ما تقدم فقد رأى المنظم ضرورة التوفيق بين تلك المصالح ، وذلك من خلال تفادي إطالة ميعاد رفع الدعوى بصورة تبقى معها القرارات الإدارية مهددة بالطعن بالإلغاء لوقت طويل حماية للمصلحة العامة ، مع إتاحة المجال لصاحب الشأن ليقوم بالطعن في القرار بالإلغاء في وقت قصير ، وقد حدد كل من المنظم السعودي والمصري ميعاد رفع دعوى الإلغاء بستين يوماً ، بحيث إذا فات هذا الميعاد أصبح الطعن غير مقبول ، وبذلك أصبح التقيد بالميعاد من النظام العام بحيث يمكن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى ، كما يمكن للجهة القضائية أن تثيره من تلقاء نفسها وإن لم تدفع به الإدارة ، كما أنه لا يمكن الاتفاق على إطالته بين الأفراد والإدارة ما لم ينص المنظم على ذلك ، إلا أن الملاحظ أن المنظم قد استشعر مقدار التضييق الذي يورده شرط الميعاد

---

(١) جمال الدين ، سامي ، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية(منشأة المعارف ، الإسكندرية، ط١ ، ٢٠٠٤م) ص٣٤ ، بتصرف .

(٢) جمال الدين ، سامي ، المرجع السابق ، ص٣٥ ، بتصرف .

القصير على مصالح الأفراد فحاول من جانبه التحرر من هذا الميعاد في أحوال خاصة وبشروط معينة .

ومع هذا التبرير نرى أنه من غير المناسب جعل الميعاد من النظام العام ، بحيث لا ينبغي للجهة القضائية إثارته من تلقاء نفسها ، وإنما يجب أن يتمسك به الخصوم ، فقد يكون لدى الإدارة الاستعداد لتلافي الخطأ ، بما لا يؤثر على المصلحة العامة حتى بعد فوات الميعاد، إذ إن الأصل عدم سقوط الحقوق بمضي المدة (التقادم)[١] .

---

(١) بوزيد ، الدين الجيلالي محمد ، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، **مجلة جامعة الملك عبدالعزيز** : الاقتصاد والإدارة (مقبول للنشر) ، ١٤٢٣هـ ، ص١٥٤.

المبحث السادس

طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

قد يحدث أن يحدد المنظم ميعاداً ثم لا ينص على طبيعته هل هو ميعاد تقادم أو ميعاد سقوط ، ومن هذه المواعيد ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، حيث لم ينص المنظم على طبيعته فكيف يمكن تحديده ؟ وهذه المسألة من المسائل التي وقع فيها خلاف كبير ، ولذلك سأبين تحديد طبيعة هذا الميعاد وموقف الفقه الإسلامي منها في مطلبين هما :

المطلب الأول : طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقه .

المطلب الثاني : طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام .

المطلب الأول

طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقه

يعد ميعاد رفع الدعوى ميعاد سقوط كما مر معنا في المطلب السابق ، وقد عرف الفقه الإسلامي هذا النوع من المواعيد . ومواعيد السقوط في الشريعة الإسلامية هي مدد أباح الشارع لأحد الطرفين الاستفادة منها ، في استعمال حق من الحقوق ، أو الاعتراض على تصرف من التصرفات ، وترك استعمال الحق خلال هذه المدة وعدم المطالبة به ، يفهم منه أن هذا الطرف لا يرغب في هذا الحق ، أو الاعتراض على هذا التصرف[١]. ومنها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي :

أولاً : الشفعة

فلو سكت الشفيع عن طلب الشفعة شهرين فتسقط شفاعته إن كان الشفيع حاضراً وقت العقد وإن لم يحضر العقد سقطت بسكوته سنة[٢] ، جاء في مجلة الأحكام العدلية " لو أخر الشفيع طلب الخصومة بعد طلب التقرير والإشهاد شهراً ، من دون عذر شرعي ككونه في ديار أخرى يسقط حق شفعته "[٣] .

ثانياً : الشركة

فلو باع الشريك بحضور شريكه ، أو الزوج بحضور زوجته ، أو الابن بحضور أبيه ، فإن للمالك حق الاعتراض على هذا البيع ، فإذا سكت لا تسمع دعواه[٤] .

ثالثاً : الخيار

والخيار بشكل عام هو : أن يكون للعاقد حق فسخ العقد أو إمضائه[١] ، فإذا اختار إمضاء العقد أو مضت المدة دون فسخه ، فإن الأصل في العقد بعد إبرامه امتناع انفراد أحد العاقدين بفسخه .

---

(١) المعيني ، محمد سعود ، النظرية العامة للتقادم في الفقه الإسلامي(مؤسسة العاني ، بغداد ، د.ط ، ١٩٨٩م) ص٢٢.

(٢) عليش ، محمد أحمد ، شرح منح الجليل (دار صادر ، بيروت ، د.ط ، د.ت) ج٣ ، ص٥٩٨ .

(٣) مجموعة علماء ، مجلة الأحكام العدلية (المطبعة الأدبية ، بيروت ، د.ط ، ١٣٠٣هـ) ص١٤٨ .

(٤) ابن عابدين ، محمد علاء الدين ، قرة عيون الأخيار (دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط٢ ، ٢٠٠٣م) ج١١ ، ص٦٥٤ .

فخيار المجلس : وهو حق العاقد في إمضاء العقد أو رده في مجلس العقد ، منذ التعاقد إلى التفرق أو التخاير[٢] .

وهو من الخيارات الثابتة في حكم الشرع ، دون الحاجة إلى تلاقي إرادة المتعاقدين لثبوته ، وبمجرد وقوع العقد يثبت معه خيار المجلس تلقائياً من جهة الشرع[٣] .

فعلى قول من قال بخيار المجلس وهم الشافعية[٤] ، والحنابلة[٥] ، والظاهرية[٦] ، فإن لكل واحد من المتعاقدين حق إمضاء العقد أو فسخه ما داما مجتمعين في المكان الذي وقع فيه التعاقد منذ تلاقي الإيجاب والقبول إلى أن يتفرقا .

أي أنه بعد التفرق بالأبدان وانقضاء مجلسهما وتخايرهما ، فإذا وقع سبب من أسباب انتهاء الخيار بالتفرق والانقضاء أو إمضاء العقد بالتخاير ، صار العقد لازماً لهما لا يحق لأحدهما فسخه ــ عدا خيار الشرط والعيب .

أما خيار الشرط : وهو حق يثبت لأحد المتعاقدين أو كليهما يخول مشترطه فسخ العقد خلال مدة معلومة[٧] .

وهو مما اتفق عليه الحنفية[٨] والمالكية[٩] والشافعية[١٠] والحنابلة[١١] .

---

(١) حماد ، نزيه ، معجم المصطلحات الاقتصادية في لغة الفقهاء (الدار العالمية للكتاب الإسلامي ، الرياض ،ط٣ ، ١٩٩٥م) ص١٥٦ .

(٢) حماد ، نزيه ، معجم المصطلحات الاقتصادية في لغة الفقهاء ، مرجع سابق ، ص١٦٠ .

(٣) الطيار ، عبدالله محمد ، خيار المجلس والعيب في الفقه الإسلامي (جامعة الإمام محمد بن سعود ، الرياض ، ط١، ١٩٨٠م) ص٤١ .

(٤) الشيرازي ،إبراهيم علي ،المهذب في فقه الإمام الشافعي(دار الكتب العلمي ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٥م)ج٢ ، ص٤ .

(٥) ابن قدامة ، محمد عبدالله ، المغني ، مرجع سابق ، ج٦ ، ص١٠ .

(٦) ابن حزم ، علي أحمد ، المحلى (مطبعة النهضة ، مصر ، د.ط ، د.ت) ج٨ ، ص٣٥٢ .

(٧) حماد ، نزيه ، معجم المصطلحات الاقتصادية في لغة الفقهاء ، مرجع سابق ، ص١٥٨.

(٨) السرخسي ، شمس الدين ، المبسوط ، مرجع سابق ، ج١٣ ، ص٣٨ .

(٩) ابن رشد ، محمد أحمد ، بداية المجتهد ونهاية المقتصد (دار المعرفة ، بيروت ، ط٦ ، ١٩٨٢م) ج٢ ، ص٢١٢.

(١٠) الشيرازي ، إبراهيم علي ، المهذب في فقه الإمام الشافعي ، مرجع سابق ، ج٢ ، ص٥ .

(١١) ابن قدامة ، محمد عبدالله ، المغني ، مرجع سابق ، ج٦ ، ص٣٩ .

وهذه الآثار المترتبة على المدة في حق الشفعة والشركة والخيار تشبه الأثر المترتب على انقضاء مواعيد الطعن في القرار الإداري ، ذلك أن صاحب الشأن إذا لم يقم بحقه بالطعن بالإلغاء في القرار الصادر ، ومضت المدة المحددة بالنظام وهو لم يستعمل حقه ، فإن هذا الحق يزول ويصير القرار المعيب في حكم القرار المشروع .

المطلب الثاني

طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام

طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء لم ينص عليها المنظم هل هو ميعاد تقادم أم ميعاد سقوط ، ولتحديد طبيعة هذا الميعاد ينبغي توضيح الفروق بين التقادم والسقوط لما بينهم من التشابه ، ومن ثم ذكر المعيار المميز الذي يحدد طبيعة الميعاد ومن ثم سنقوم بتحديد طبيعة ميعاد دعوى الإلغاء من خلال هذا المعيار وهذا ما سنتناوله فيما يلي :

أولاً : الفرق بين التقادم المسقط والسقوط :

هذه المسألة من المسائل التي وقع فيها خلاف كبير[١] ، فذهب البعض إلى القول بأنه بأنه لا وجه للتفرقة بين مدد التقادم المسقط ومواعيد السقوط وإن اختلفت عنها في بعض الأحكام[٢] ولهذا الرأي ذهبت أيضاً المحكمة العليا في مصر ، حيث جاء في أحد أحكامها " " إنه لا وجه للتفرقة بين مواعيد السقوط ومدد التقادم المسقط إلا أنه لما كانت مدد التقادم أو مواعيد السقوط لا يسري عليها كلها أحكام واحدة ، بل بعضها تنظمه قواعد خاصة لا يخضع لها البعض الآخر ، لم يكن معدى عن بحث كل مسألة على حدة لمعرفة طبيعة البواعث التي دعت إلى تعيين المدة فيها "[٣] ، وذهب البعض الآخر إلى القول إن هناك اختلافاً بين مدد التقادم ومواعيد السقوط[٤] .

ومدد التقادم وإن تشابهت إلى حد كبير مع مواعيد السقوط ، إلا أنها تختلف عنها اختلافاً أساسياً[٥] ، وإذا كان الرأي قد اتفق ، أو يكاد ، على التفرقة بين مواعيد السقوط ومدد التقادم ، إلا أن الاختلافات تبدأ في الظهور بعد ذلك سواء فيما يتعلق بأهمية التفرقة

---

(١) عابدين ، محمد أحمد ، التقادم المكسب والمسقط في القانون (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٥م) ص١٦ . وحسن ، علي أحمد ، التقادم في المواد المدنية والتجارية فقهاً وقضاءً (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٨٥م) ص٣٤ .

(٢) غانم ، إسماعيل ، في النظرية العامة للالتزام (مكتبة عبدالله وهبه ، مصر ، د.ط ، ١٩٦٧م) ج٢ ، ص٤٥٥ . وعبدالعزيز ، محمد كمال ، التقنين المدني في ضوء القضاء والفقه (مكتبة القاهرة ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) ص٣٢٠.

(٣) عابدين ، محمد أحمد ، المرجع السابق ، ص١٧.

(٤) البدراوي ، عبدالمنعم ، النظرية العامة للالتزامات(دار النهضة العربية ، بيروت ، د.ط ، ١٩٦٨م) ج٢ ، ص٤٦٥ ، وعبدالفتاح ، عبدالباقي ، دروس أحكام الالتزام (مطبعة جامعة القاهرة ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٩٢م) ص٢٩٩ ، والسنهوري ، عبدالرزاق أحمد ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط٣ ، ١٩٩٨م) ج٣ ، ص١٠٠٠ .

(٥) عبدالفتاح ، عبدالباقي ، دروس أحكام الالتزام ، مرجع سابق ، ص٢٩٩ .

بينهما، أو في المعيار المميز لكل منهما ، ويمكننا القول : بدون مغالاة بأن هذه المسألة من أكثر المسائل غموضاً[1] .

فالتقادم يعني سقوط الحق في المطالبة ، بعد ترك الحق مدة معلومة . فمواعيد التقادم المسقط هي التي وضعها القانون لحماية الأوضاع المستقرة ، أو للجزاء على إهمال الدائن ، أو لتقوم قرينة على الوفاء ، ويغلب على مواعيد التقادم المسقط أن تكون طويلة ، ويجب على الخصم أن يتمسك بها ، ويجوز أن ينقطع سريانها ، كما يجوز أن يقف سريانها ، ويتخلف عن التقادم التزام طبيعي ، كما أن الحق المتقدم إذا لم يصلح أن يكون طلباً فإنه يصلح أن يكون دفعاً فإن الدفوع لا تتقادم[2] .

أما مواعيد السقوط فهي التي وضعها المنظم لتعيين الميعاد الذي يجب فيه حتماً عمل معين ، وبخاصة لتحديد الوقت الذي يجب أن يتم فيه رخصة قررها القانون ، فهي مواعيد حتمية ، ويجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه دون حاجة إلى أن يتمسك الخصم بها ، و لا تنقطع ، ولا يقف سريانها ، ولا يتخلف عنها التزام طبيعي ، ويغلب عليها أن تكون قصيرة ، والحق الذي سقط لعدم استعماله في الميعاد فلا يصلح لا طلباً ولا دفعاً[3] .

ثانياً : المعيار المميز لطبيعة الميعاد

قد يحدث أن يقرر القانون ميعاداً ولا ينص على طبيعته ، هل هو ميعاد تقادم أو ميعاد سقوط ، فما هو المعيار المميز في مثل هذه الحالة ، وهذه المسألة من المسائل التي وقع فيها أيضاً خلاف كبير .

فذهب البعض إلى القول بأن المعيار المميز بين مدد التقادم ومواعيد السقوط أن التقادم يتطابق مع تعزيز حالة واقعية مخالفة للقانون ، فالسقوط يؤدي إلى العكس لتقوية حالة قانونية موجودة من قبل وذلك بعزلها عن أي منازعة ، وهذه الحالة القانونية تكون معارضة للواقع[4] . وانتقد هذا الرأي على أساس أن معاييره غير كافية ، وأنها لا تأخذ في الاعتبار النصوص الصريحة للقانون الوضعي[5] .

---

(١) حجازي ، عبدالحي ، النظرية العامة للالتزام (الدار العربية ، القاهرة ،د.ط،د.ت)ج٢،ص٣٢٥، بتصرف يسير .

(٢) السنهوري ، عبدالرزاق أحمد ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، مرجع سابق ، ج٣ ، ص١٠٠٠ .

(٣) السنهوري ، عبدالرزاق أحمد المرجع السابق ، ص١٠٠٠ ، ١٠٠١ . وعبدالدايم ، حسني محمود ، التقادم وإسقاطه للحقوق (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ط١ ، ٢٠٠٩م) ص٤٥، ٤٦ ، ٤٧ .

(٤) عمر ، نبيل إسماعيل ، سقوط الحق في اتخاذ الإجراء في قانون المرافعات (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٤م) ص٨٤ .

(٥) عمر ، نبيل إسماعيل ، المرجع السابق ، ص٨٥ .

وذهب آخرون إلى أن الميعاد يكون ميعاد سقوط إذا ارتبط بالصالح العام ، ويكون ميعاد تقادم إذا لم يرتبط بالصالح العام(١) .

وانتقد هذا الرأي على أساس أنه لا يجوز تفسير فكرة غامضة بالاستناد إلى فكرة أكثر غموضاً ، ففكرة السقوط غامضة ، ولا يجوز شرحها وبحث معيارها بالاستناد إلى فكرة النظام العام ، وهناك سقوط لا يتعلق بالصالح العام(٢) .

وذهب آخرون إلى أن خير معيار للتعرف على ما إذا كان الميعاد ميعاد تقادم أو ميعاداً مسقطاً ، هو تبين الغرض الذي قصد إليه القانون من تقرير هذا الميعاد ، فإن كان لحماية الأوضاع المستقرة أو لغير ذلك من أغراض التقادم ، كان الميعاد ميعاد تقادم ، وإن كان لتحديد الوقت الذي يجب خلاله استعمال حق أو رخصة ، كان الميعاد ميعاداً مسقطاً(٣) وانتقد هذا الرأي لصعوبة تحديد هذا الغرض و اختلاف وجهات النظر بصدده ، فإن هذا المعيار يرمي إلى تعريف الميعاد بالهدف منه وذلك منهج يتعين تجنبه عند بحث فكرة معينة أو بحث معيار معين ينبغي أن ينبثق من ذات الفكرة(٤) .

وفي الحقيقة فإننا نفضل الأخذ برأي آخر ينظر إلى مواعيد السقوط نظرة مجردة ويرى أن الميعاد يعد ميعاد سقوط في جميع الأحوال التي يربط فيها القانون حقاً إجرائياً بميعاد معين أو ترتيب زمني معين(٥) وذلك دون النظر ما إذا كان الميعاد جوهرياً أو غير جوهري ، متعلقاً بالنظام أم غير متعلق به ، ودون النظر إلى الغاية من الميعاد وهل يرمي الميعاد إلى التعجيل بسير الخصومة أو إلى استقرار الأحكام أو إلى غير ذلك من الغايات ، أو النظر إلى تحقق الغاية أو عدم تحققها(٦) .

---

(١) عمر ، نبيل إسماعيل ، سقوط الحق في اتخاذ الإجراء في قانون المرافعات ، مرجع سابق ، ص٨٤ .

(٢) عمر ، نبيل إسماعيل ، المرجع السابق ، ص٨٥ ، ٨٦ .

(٣) السنهوري ، عبدالرزاق أحمد ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، مرجع سابق ، ص١٠٠١ ، ١٠٠٢ ، وعبدالدايم ، حسنى محمود ، التقادم وإسقاطه للحقوق ، مرجع سابق ، ص٤٨ .

(٤) عمر ، نبيل إسماعيل ، المرجع السابق ، ص٩٢ .

(٥) والي ، فتحي ، الوسيط في قانون القضاء المدني (مطبعة جامعة القاهرة ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٩٣م) ص٤٢١ ، وعمر ، نبيل إسماعيل ، الدفع بعدم القبول ونظامه القانوني (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٤م) ص١٥٥ .

(٦) عمر ، نبيل إسماعيل ، المرجع السابق ، ص١٥٦ .

ثالثاً : تحديد طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام

من خلال القول الذي رجحناه من أقوال شراح القانون من أن المعيار المميز لطبيعة ميعاد السقوط هو ربط الحق بميعاد معين ، أو بترتيب زمني معين ، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يعد ميعاد سقوط ، لأن المنظم ربط الحق في رفع دعوى الإلغاء بميعاد معين وهو ستون يوماً ، فإذا انقضت هذه الستون يوماً ولم يتقدم الطاعن بطلب إلغاء القرار الإداري لم تقبل الدعوى شكلاً ، وبناء على ذلك يتحصن القرار الإداري بالرغم من عدم مشروعيته ، ماعدا بعض القرارات التي استثناها القضاء الإداري من التحصن ، حيث يبقى الطعن فيها بالإلغاء ما دامت موجودة فعلاً وسيأتي الكلام عليها بالتفصيل في الفصل الرابع ، ويخفف من حدة هذا الرأي أن موقف القضاء الإداري يتسم بالمرونة في بعض القرارات التي تقتضي العدالة عدم تقيد الطعن فيها بميعاد محدد فقد استقرت أحكامه على قبول الدعوى في أي وقت دون التقيد بميعاد .

الفصل الثالث

حالات ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام السعودي مقارنة بالنظام المصري

ويشتمل على ستة مباحث هي :

المبحث الأول : بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء وكيفية حسابه .

المبحث الثاني : امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الثالث : انقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الرابع : وقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الخامس : تجدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث السادس : انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

الفصل الثالث

حالات ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام السعودي مقارنة بالنظام المصري

تمهيد وتقسيم

لميعاد دعوى الإلغاء أجل محدد ، يبتدئ سريانه عند تحقق ماهو مقرر في النظام، فضلاً عن أن طريقة حسابه تخضع لقواعد معينة تتباين وفقاً لكيفية تحديد الميعاد ، كما أن هذا الميعاد متعلق بالنظام العام ، ومن ثم فإن الأصل أن لا يقبل الامتداد أو الانقطاع أو الوقف أو التجدد ، إلا أن هناك أسباباً واقعية اقتضتها العدالة سمحت بإمكانية امتداده، وانقطاعه ووقفه ، وتجدده ، وانقضائه .

وهذا ما سنتناوله بشيء من التفصيل في المباحث التالية :

المبحث الأول : بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء وكيفية حسابه .

المبحث الثاني : امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الثالث : انقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الرابع : وقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الخامس : تجدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث السادس : انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الأول

بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء وكيفية حسابه

تمهيد وتقسيم

حدد المنظم السعودي والمقنن المصري لبدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء فـــي حق صاحب الشأن تحقق وقائع معينة ، وكذلك وضعوا طريقة لكيفية حســـابه وهـــذا مـــا سنحاول توضيحه في مطلبين هما :

المطلب الأول : بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المطلب الثاني : كيفية حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

المطلب الأول

بدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء

يبدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء من تاريخ العلم بالقرار ، وتتمثل طرق العلم بالقرار في النشر ، والإعلان ، والعلم اليقيني ، وسنتناول هذه الوسائل بشيء من التفصيل كما يلي :

أولاً : النشر

ويقصد به نشر القرارات الإدارية في الجريدة الرسمية ، وهو الإجراء الذي يعتد به لبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التنظيمية التي يعد النشر الوسيلة الأساسية لعلم الأفراد بمضمون القرار . والنشر الذي يعتد به للعلم بالقرار هو النشر بالجريدة الرسمية ، أو في النشرات المصلحية(١) .

وبناء على ذلك فلا يعتد بالنشر الذي يتم بأية طريقة أخرى ، أو بوسيلة من وسائل النشر والإعلام المختلفة ، كالنشر في الصحف السيارة(٢) أو عن طريق ملصقات حائطية(٣).

وإذا كان النشر في الجريدة الرسمية يؤدي إلى بدء سريان ميعاد الإلغاء من تاريخ نشره فوراً ، فإن النشر في النشرات المصلحية لا ينتج أثره إلا إذا تم توزيع هذه النشرات على المصالح الإدارية المختلفة المعنية بهذا القرار ، والتحقق من وصولها إلى أيدي العاملين بها ليتمكنوا من الاطلاع عليها والعلم بمحتواها .

وترجع التفرقة بين النشر في الجريدة الرسمية والنشرات المصلحية إلى أن النشر في الأولى ينتج أثره على الفور ، نظراً لكونها جريدة دورية يستطيع كل مواطن أن

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ١٩٦٥/٢/١٤، القضية رقم ١٣٧٢لسنة ٧ق ، أشار إليه . زيدان ، على الدين، وأحمد ، محمد السيد ، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري(المكتب الفني للإصدارات القانونية ، مصر ، د.ط ، د.ت) ج٢، ص٦٣٣ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري ، دعوى ٦٤٤ ، جلسة ١٦ مارس ١٩٤٨ ، أشار إليه ، وصفي ، مصطفى كمال ، مرجع سابق ، ص٢١٤ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية رقم ٧٦لسنة ٤ق ، جلسة ٣٠ يناير سنة ١٩٦٠ ، أشار إليه ، عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٣٧ .

يحصل عليها عند صدورها بالشراء ، على العكس بالنسبة للنشرات المصلحية التي يتم توزيعها على الجهات الإدارية المعنية ، وليست معروضة للبيع(١) .

ولكي يؤدي النشر مهمته فلا بد أن يكشف عن فحوى القرار الإداري بحيث يكون في وسع صاحب الشأن أن يحدد موقفه(٢) ، ويقع عبء إثبات النشر وزمنه على عاتق الجهة الإدارية التي أصدرت القرار (٣) .

وقد استقر قضاء مجلس الدولة في مصر على التفرقة بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية بشأن واقعة النشر . إذ إن النشر هو الوسيلة الأساسية لبدء سريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية التنظيمية ، في حين يعد الإعلان هو الوسيلة الأصلية بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية(٤) .

أما بالنسبة لديوان المظالم ، فإن قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم نصت على أن الأصل هو تحقق العلم بالقرار عن طريق إبلاغ ذوي الشأن ، ولا يلجأ إلى النشر في الجريدة الرسمية إلا إذا تعذر الإبلاغ(٥) ، إلا أن تطبيق ما نصت عليه هذه القواعد فيه صعوبة بالغة ، فحصر وسيلة العلم بالنسبة للقرارات التنظيمية في الكثير من الأحيان بالإبلاغ فيه مشقة وقد لا يتحقق لكثرة المخاطبين ، مع أهمية التنبيه إلى أن عدم قبول دعوى الطعن في القرار التنظيمي لفوات الميعاد لا يعني عدم قبول دعوى الطعن في قرار بني على ذلك القرار التنظيمي بل يقبل الطعن إذا رفع خلال الميعاد وأمام هذه الصعوبة ذهب إلى القول بأن هذا النص يكتنفه بعض الغموض ، مما دفع البعض إلى القول بأن النص يوحي إلى أن الإلغاء مقصور على القرارات الفردية دون القرارات التنظيمية(٦) ، والذي نرى أن النص لا يستبعد القرارات التنظيمية ، ذلك أن التبليغ يكون

---

(١) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٣٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية ١٣٧٢/٧ق ، جلسة ١٩٦٥/٢/١٤ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، إجراءات الدعوى الإدارية(الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مصر ، د.ط ، ١٩٨٣م) ص١٩١ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٥٨٨ـ ٧ ، جلسة ١٩٦٢/١٢/٨ ، أشار إليه ، محمد ، خالد عبدالفتاح ، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا (دار الكتب القانونية ، مصر ، د.ط ، ٢٠٠٨م) ص٢١٥ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ٢٧ نوفمبر ١٩٦٦، القضية رقم ٧٣لسنة٨١ ق ، أشار إليه ، عبدالفتاح ، علي الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٤٣ .

(٥) المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ .

(٦) الدغيثر ، فهد محمد ، ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، مرجع سابق ، ص١٧٦ . والظاهر ، خالد خليل ، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٠١ .

في القرارات الفردية كأصل عام ، أما النشر فيكون في القرارات التنظيمية دائماً واستثناء في القرارات الفردية ، فضلاً على أن دعوى الإلغاء هي دعوى النظام العام بحيث يمكن ممارستها ضد أنواع القرارات ما لم يرد نص صريح على الاستثناء من الإلغاء ، ولا يمكن التمسك بحصانة أي قرار إلا استناداً إلى نص في النظام .

ثانياً: الإعلان

"ويقصد به الطريقة الذي تنقل به الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور . والأصل أن الإدارة غير ملزمة باتباع وسيلة معينة لتبليغ الأفراد بالقرار . على أن عدم خضوع الإعلان لشكليات معينة يجب ألا يحرمه من مقومات كل إعلان فيتعين أن يظهر اسم الجهة الصادر منها سواء كانت الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ، وأن يصدر من الموظف المختص ، وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملي الأهلية وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية"[١].

ومن ثم لا يكون الإعلان منتجاً لأثره في جريان ميعاد الطعن بالإلغاء ، إذا ما ورد به خطأ مادي في البيانات الجوهرية التي من المتعين أن يعرفها صاحب الشأن ، والتي على أساسها سوف يحدد موقفه من القرار[٢] .

ويقع عبء الإثبات بالنسبة لحدوث الإعلان من عدمه على الجهة الإدارية المعنية[٣] .

ويبدأ ميعاد سريان الطعن من تاريخ وصول الإعلان إلى صاحب الشأن ، وليس من تاريخ إرساله إليه ، حتى لا يتحمل الشخص الموجه إليه هذا الإعلان ما قد يحدث من تأخير[٤] .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية رقم ٥٨٨لسنة ٧ق ، جلسة ٨ ديسمبر ١٩٦٢، أشار إليه ، خليل ، محسن ، قضاء الإلغاء (دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٨٩م) ص٢٢٩ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعم رقم ٤٦٥لسنة ٢٧ق ، جلسة ١٩٨٩/٢/٤ ، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري (منشأة المعارف ، الإسكندرية ،د.ط ، ٢٠٠٥م) ، ص٢٠٨ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٥٨٨ـــ ٧ ، جلسة ١٩٦٢/١٢/٨ ، أشار إليه ، محمد ، خالد عبدالفتاح ، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ، مرجع سابق ، ص٢١٥ .

(٤) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٤١.

وتنص المادة (٤٣) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم على أن " تتم الإخطارات المنصوص عليها في هذه القواعد على الآتي :

أ ــ تسلم الإخطارات إلى الشخص نفسه أينما وجد وإلا فتسلم إلى من يوجد معه في محل إقامته من الساكنين معه .

ب ــ فيما يتعلق بالشركات التجارية والمؤسسات الخاصة ترسل الإخطارات إلى أحد الشركاء المتضامنين أو لرئيس مجلس الإدارة أو للمدير أو لمن يقوم مقامهم أو لصاحب المؤسسة الخاصة أو لمن يقوم مقامه " .

ثالثاً: العلم اليقيني

ويقصد به أن يعلم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري ومحتوياته علماً حقيقياً يقوم مقام النشر والإعلان . والعلم الذي يمكن ترتيب هذا الأثر عليه من حيث سريان الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء يجب أن يكون علماً يقيناً لا ظنياً ولا افتراضياً[١] وأن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه إلى الطعن[٢] ومتى قام الدليل على ذلك بدأ حساب ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلم اليقيني الشامل في تاريخ معلوم[٣] .

ومن مجموع هذه الأحكام نستنتج أنه يشترط في العلم اليقيني الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان عدة شروط هي كما يلي :

١ــ أن يكون هذا العلم يقيناً لا ظنياً أو افتراضياً .

٢ــ أن يكون هذا العلم شاملاً لجميع عناصر القرار .

٣ــ أن يثبت هذا العلم في تاريخ معلوم .

هذا ويقع عبء إثبات حصول العلم اليقيني لصاحب الشأن على عاتق الإدارة ، فإذا لم تقدم دليلاً على حصول ذلك العلم في تاريخ معين ، فإنه لا وجه لدفع الإدارة بانقضاء

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم ١٦٧لسنة ٢ ، جلسة ١٩٤٨/١١/١١ ، أشار إليه ، صادق ، سمير ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص١٣٧ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، رقم ١١١٣ لسنة ٧ق ، جلسة ١٩٦٥/٢/٧، أشار إليه ، عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٦٨ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ١٢٩٠ لسنة ١٩٦٥/٦/٦ ، أشار إليه ، صادق ، سمير ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص١٣٨ .

موعد رفع الدعوى . ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة ، وللقضاء الإداري في أعمال رقابته التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره ، وذلك حسبما تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال(١) فلا تأخذ بهذا العلم إلا إذا توفر اقتناعها بقيام الدليل عليه ، كما لا تقف عند إنكار صاحب المصلحة له حتى لا تهدد المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية ولا تزعزع استقرار المراكز القانونية الذاتية التي اكتسبها أصحابها بمقتضى هذه القرارات(٢) والمتتبع لقضاء مجلس الدولة في مصر يلمس التشدد البالغ الذي يحيط به مجلس الدولة قرينة العلم اليقيني(٣) ، ولهذا فإن علم أخوة أو والد صاحب الشأن لا يقطع بعلمه بمضمون القرار علماً يقيناً يقوم مقام النشر أو الإعلان(٤) وكذلك أيضاً علم وكيل المدعي بالقرار لا يترتب عليه علم المدعي علماً يقينياً(٥) .

أما بالنسبة لديوان المظالم فلا توجد أي إشارة في قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان إلى العلم اليقيني باعتباره محدداً لبدء سريان ميعاد رفع الدعوى ، ولكن من خلال الإطار العام لاجتهاداته فإنه يأخذ بالعلم اليقيني ، ولكن في نطاق ضيق ، فقد جاء في أحد أحكامه ما نصه : " وبالتالي فإن المدة تحسب من تاريخ علمه اليقيني ... ويتحقق هذا العلم بأي وسيلة تعد كذلك "(٦) .

ورغم وجاهة هذه النظرية إلا أننا نرى أن هذه النظرية ينبغي الحذر منها والتشديد في إعمالها فهي تقلل من الضمانات المقررة لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة (٧) .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، السنة ١٠ق ، القضية رقم ١١١٣/٧ق ، جلسة ١٩٦٥/٢/٧، أشار إليه ، أبو العينين، محمد ماهر ، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري (دار الكتب القانونية ، مصر ، د.ط ، ١٩٩٨م)ص٤٥٥ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية رقم ١٢٩٠ لسنة ٨ق ، في ٦يونيو ١٩٦٥ ، أشار إليه ، فهمي ، مصطفى أبوزيد ، قضاء الإلغاء (دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، د.ط ،٢٠٠١م) ص١٠٢ .

(٣) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٦م) ص٥٨٠ ، ٥٨١ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٣٤٩٨ لسنة ٣٣ق ، جلسة ١٩٩٤/١٢/٣١، أشار إليه ، الطباخ ، شريف، الموسوعة القضائية الحديثة في أحكام المحكمة الإدارية العليا(دار الفكر والقانون د.ط ، ٢٠١٠م) ج٤ ، ص١٩٣.

(٥) حكم المحكمة الإدارية ، رقم ٢٤٩٥ لسنة ٦ق ، جلسة ١٩٦١/٤/١٥، أشار إليه ، عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٧٠ .

(٦) حكم ديوان المظالم رقم ١٧١/ت/٣ لعام ١٤٠٩هـ في القضية رقم ٢/١٥٤/ق لعام ١٤٠٧هـ (لم ينشر) .

(٧) بوزيد ، الدين الجيلالي محمد ، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، السعودية، مرجع سابق ، ص١٥١ .

المطلب الثاني

كيفية حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء

لحساب الميعاد في النظام كيفية معينة سنتناولها من خلال أحكام الفقه الإسلامي والقانون فيما يلي :

أولاً : كيفية حساب الميعاد في الفقه الإسلامي

جاء في تبصرة الحكام في تحديد الأجل القضائي بشكل عام ما نصه " ولا يعد اليوم الأول الذي يكتب فيه الأجل ولا يحتسب به "(١) .

أما ما جاء عن الفقهاء في بداية الأجل في كل مسألة على حدة ، نذكر من ذلك مايلي:

١ــ مسألة بداية أجل المرتد حيث جاء "فإن تاب وإلا قتل بغروب شمس الثالث وتحسب الأيام من ثبوت الكفر لا من يوم الرفع مع تأخير الثبوت ، ولا يحسب اليوم الذي وقع فيه الثبوت ولا يوم الارتداد ، لأن اليوم لا يلفق هنا"(٢) .

٢ــ مسألة تحديد اليوم السابع الذي تذبح فيه العقيقة ويختن الولد حيث جاء "ولا يحسب في السبعة الأيام اليوم الذي ولد فيه من بعد الفجر ، وإنما يحسب له من اليوم الذي يليه"(٣).

ومن ذلك أيضاً ما جاء في إعانة الطالبين "ولا يحسب من السبعة يوم ولادته ، لأنه كلما أخر قوي عليه"(٤) .

٣ــ مسالة إذا حلف ألا يكلم شخصاً ثلاثة أيام ، حيث جاء في حاشية الدسوقي " لا يحسب يوم الحلف من الأيام الثلاثة ، حيث سبق اليمين بالفجر لكنه لا يكلمه فيه فإن كلمه حنث" (٥) .

---

(١) ابن فرحون ، إبراهيم علي ، تبصرة الحكام ، مرجع سابق ، ج١ ، ص١٥٠.

(٢) العدوي ، علي أحمد ، حاشية العدوي (دار الفكر ، بيروت ، د.ط ، ١٤١٢هــ) ج٢ ، ص٣٢٩. والنفراوي ، أحمد غنيم ، الفواكه الدواني (دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٤١٨هــ) ج٢ ، ص٣٢٩ .

(٣) المنوفي ،علي خلف، كفاية الطالب(مطبعة المدني ، القاهرة ، ط١ ، ١٤٠٧هــ) ج٢، ص٥٦٨.

(٤) الدمياطي ، محمد شطا ، إعانة الطالبين(دار الفكر ، بيروت ، د.ط ، د.ت)ج٤، ص١٧٤ .

(٥) الدسوقي ، محمد أحمد ، حاشية الدسوقي (دار إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، د.ط ، د.ت)ج٢، ص١٥٥ .

وجاء في الشرح الكبير "ولا يحسب يوم الحلف لكنه لا يكلمه فيه"(١) .

٤ــ مسألة من قيد إقامة المسافر بأربعة أيام جاء في مغني المحتاج "ولا يحسب منها أي الأربعة يوم دخوله وخروجه إذا دخل نهاراً على الصحيح ، لأن الأول الحط وفي الثاني الرحيل وهما من أشغال السفر"(٢) .

ولا يهمنا هنا ذكر أقوال العلماء في هذه المسائل ، لأن هذا أمر يطول عرضه ، وإنما يهمنا أن نعرف أن عدم حساب اليوم الذي حدث فيه الأمر الذي كان مجرياً للميعاد أصل معمول به في الفقه الإسلامي ، وليس أمراً أحدثه النظام .

أما الآجال التي حددت بالشهور فإن الفقهاء يعتبرون في ذلك الأهلة كما قال تعالى : M ~ عَنِ ٱلۡأَهِلَّةِۖ قُلۡ هِيَ مَوَٰقِيتُ لِلنَّاسِ وَٱلۡحَجِّۗ © ٱلۡبِرُّ بِأَن تَأۡتُواْ ٱلۡبُيُوتَ مِن ظُهُورِهَا وَلَٰكِنَّ ٱلۡبِرَّ مَنِ ´ ¦ ¶ ¸ مِنۡ أَبۡوَٰبِهَاۚ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَ لَعَلَّكُمۡ تُفۡلِحُونَ L[البقرة : ١٨٩] ، وسواء كان الشهر ثلاثين يوماً ، أو كان تسعة وعشرين يوماً مع عدم حسابهم لليوم الذي حسب الميعاد على أساسه .

ومن المناسب في وقتنا الحاضر الاعتماد على التقويم المعتمد كما في المملكة العربية السعودية لصعوبة تحديد الأجل برؤية الأهلة .

أما إذا كان الأجل محدداً بالسنين فإن الفقهاء يحسبون السنة اثني عشر شهراً كما قال تعالى : S t u v w x y z { | } ~ يَوۡمَ خَلَقَ ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَٱلۡأَرۡضَ مِنۡهَآ أَرۡبَعَةٌ حُرُمٞۚ ذَٰلِكَ © ٱلۡقَيِّمُۚ فَلَا تَظۡلِمُواْ فِيهِنَّ أَنفُسَكُمۡۚ وَقَٰتِلُواْ ٱلۡمُشۡرِكِينَ ´ µ ¶ ¸ وَٱعۡلَمُوٓاْ أَنَّ ٱللَّهَ مَعَ ٱلۡمُتَّقِينَ R[التوبة:٣٦] .

أما بالنسبة للأجل بالساعات فلم أعثر على آجال حسبت عند الفقهاء بالساعات .

---

(١) الدردير ، أحمد محمد ، الشرح الكبير(دار إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، د.ط ، د.ت)ج٢، ص١٥٥ .

(٢) الشربيني ، مغني المحتاج (دار الفكر ، بيروت ، د.ط ، د.ت) ج١ ، ص٢٦٥ .

ثانياً : كيفية حساب الميعاد في النظام

بالنسبة لديوان المظالم فإن مدة ميعاد رفع الدعوى ستون يوماً ، ومن هذا نأخذ أن ديوان المظالم يأخذ بعين الاعتبار في الحساب عدد الأيام كما هو الحال عند القانون المصري ، كما يتفق معه في عدم احتساب اليوم الأول ، وفي احتساب اليوم الأخير من الميعاد ، إلا أنه يختلف عنه في عدم وجود نص ينظم كيفية امتداد الميعاد بسبب العطلة الرسمية أو المسافة ، أو يحيل إلى نظام آخر ، ولكن القواعد العامة في حالة عدم وجود نص ، فإنه يحال إلى نظام المرافعات الشرعية ، ووفقاً لنظام المرافعات الشرعية رقم (م/٢١) وتاريخ ١٤٢٢/٥/٢٠هـ فإن المادة (٢٣) تنص على أنه " إذا كان الميعاد مقدراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين فلا يحسب منه يوم الإعلان ، أو اليوم الذي حدث فيه الأمر المعتبر في نظر النظام مجرياً للميعاد ، وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان يجب أن يحصل فيه الإجراء .

أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد .

وإذا كان الميعاد مقدراً بالساعات كان حساب الساعة التي يبدأ فيها والساعة التي ينقضي فيها على الوجه المتقدم .

وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها " .

أما في مصر تنص المادة (٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بأن " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي " ووفقاً لقواعد المرافعات التي أخذ بها القضاء الإداري المصري بصدد سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء فإن المادة (١٥) من قانون المرافعات رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م تنص على أنه " إذا عين القانون للحضور أو لحصول الإجراء ميعاداً مقدراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنة فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً للميعاد ، أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء ، فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد " ، ومفهوم ذلك أن اليوم الذي يتم فيه نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به من جانب ذوي الشأن ، لا يدخل في حساب المدة ، وإنما يبدأ حساب المدة من اليوم التالي لهذه الإجراءات ، ويكون اليوم الأخير هو المتمم للميعاد باعتباره ميعاداً كاملاً .

وتطبق هذه القاعدة أيضاً على التظلم الإداري من حيث حساب المواعيد ، فاليوم الذي يقدم فيه التظلم إلى جهة الإدارة من صاحب الشأن لا يحسب على جهة الإدارة ، فإذا كان هذا اليوم متمماً لمدة الستين يوماً التي يمكن التظلم فيها ، فإن الميعاد يكون منتهياً ، ولا يترتب على ذلك الأثر الذي يحدثه التظلم وهو قطع ميعاد رفع الدعوى، ومقابل ذلك لا يحسب يوم وصول رد الإدارة على التظلم برفضه ضمن الميعاد ، وإنما يبدأ من اليوم التالي لوصول الرد بالرفض .

المبحث الثانـي

امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

ميعاد دعوى الإلغاء الذي حدده المنظم السعودي والمقنن المصري لطلب الطعــن في القرار الإداري والمحدد بستين يوماً ، قد يرد عليه ما يكون سبباً في زيادة مدته ، وقد وضع المنظم سببين لزيادة الميعاد وامتداد مدتها وهذان السببان هما العطلـــة الرســـمية ، والمسافة ، ولذلك سنقوم ببيان لهذين السببين في مطلبين هما :

المطلب الأول : امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب العطلة الرسمية .

المطلب الثاني : امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب المسافة .

المطلب الأول

امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب العطلة الرسمية

سأتطرق لبيان حكم امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب العطلة الرسمية في الفقه والنظام فيما يلي :

أولاً : العطل الرسمية في الفقه الإسلامي

اتخاذ بعض الأيام راحة للقاضي ، أصل معروف عن الفقهاء ، جاء في تبصرة الحكام في الكلام على وقت جلوس القاضي لنظر دعاوى الناس ما نصه " ولا ينبغي أن يجلس في العيدين ، وما قارب ذلك كيوم عرفة ويوم التروية ويوم سفر الحاج ويوم قدومه وشهود المهرجان ، وحدوث ما يعم من سرور أو حزن ، وكذلك إذا كثر الوحل والمطر ، قال بعض المتأخرين وكذلك يوم الجمعة . واستثني من هذه الأيام والأوقات الأمور التي يخاف عليها الفوات ، وما لا يسعه إلا تعجيل النظر فيه "(١) .

فنجد أن بعض الفقهاء نص على أوقات تكون عطلة للقاضي لا يعمل فيها إلا ما يخاف عليه الفوات ، ولا شك أن التحديد النهائي لهذه العطلة يرجع فيه لولي الأمر الذي فوض للقاضي أمر القضاء ، وبهذا التحديد تكون ولاية القاضي محصورة في أيام محددة لا يجوز للقاضي أن يقضي في غيرها من الأيام ، وهذا التحديد للعطل الرسمية داخل في تحديد الاختصاص الزماني للقاضي ، ويترتب على هذا عدم قدرة الناس على رفع الدعوى ومن ثم فإنه لا بد من ميعاد رفع الدعوى إلى انتهاء الإجازة وإلا كان في ذلك حرمان لذوي الشأن من حقوق لأمر لا يد لهم فيه .

وإذا تقرر ما سبق على أن امتداد ميعاد رفع الدعوى بسبب العطلة الرسمية يتفق مع أحكام الفقه الإسلامي .

ثانياً : امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب العطلة الرسمية في النظام

العطلة الرسمية في المملكة العربية السعودية المقصود بها : يوما الخميس والجمعة من كل أسبوع ، وعطلتا العيدين ، وما يقرره ولي الأمر عطلة لعموم

---

(١) ابن فرحون ، إبراهيم علي ، تبصرة الحكام في أصول الأقضية والأحكام ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٣٢ . والجندي، خليل إسحق ، مختصر خليل (دار إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) ص٢٩٤ .

الموظفين[١] ، وأدخل بعض الشراح في ذلك العطلة المفاجئة التي تعطل فيها مصالح الدول لأي سبب مثل قيام اضطرابات تؤدي إلى تعطيل مصالح الدول فجأة[٢] .

والحكمة من امتداد الميعاد بالعطلة الرسمية : هي أن المنظم أراد أن يستفيد من قرار الميعاد لمصلحته من موعده كاملاً ، فلا يصح أن يضيع منه اليوم الأخير من الميعاد بسبب أنه وافق عطلة رسمية[٣] .

أما بالنسبة لديوان المظالم فإنه يتفق مع نظيره مجلس الدولة في مصر في امتداد الميعاد بسبب العطلة الرسمية ، إلا أنه لا يوجد نص في نظام الديوان أو في قواعد المرافعات أمامه يبين كيفية امتداد الميعاد بسبب العطلة الرسمية ، ولكن القواعد العامة في حالة عدم وجود نص فإنه يحال إلى نظام المرافعات الشرعية ، وقد نص نظام المرافعات الشرعية على أنه " ... إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها"[٤] .

أما إذا كانت العطلة في أول الميعاد أو وسطه ، فإنها تحسب من الميعاد وهذا ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية بقولها : " إذا وافق الميعاد عطلة رسمية في أوله أو وسطه فإنها تحسب من الميعاد "[٥] .

وقد طبق ذلك ديوان المظالم فقد جاء أحد أحكامه أن " انتهاء المدة النظامية يوافق إجازة عيد الفطر وتاريخ تقديم الدعوى هو أول يوم عمل بعد الإجازة ــ أثره : امتداد الميعاد وقبول الدعوى"[٦] .

أما أثر العطلة الرسمية على الميعاد في مصر فقد أخذ مجلس الدولة في مصر بما جاء في قانون المرافعات ، فإن ميعاد الطعن يمتد إذا صادف اليوم الأخير منه عطلة رسمية ، سواء أكانت مدتها يوماً واحداً أو أكثر ، إلى أول يوم عمل بعد انتهاء العطلة ، وهذا ما تنص عليه المادة (١٨) من قانون المرافعات ، التي تنص على أنه " إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها " ، ويطبق النص في حالة ما إذا

---

(١) اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية المادة (٢/١٣) .

(٢) مسلم ، أحمد ، أصول المرافعات (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٨م) ص٧٨٦ .

(٣) العشماوي ، محمد ، العشماوي ، عبد الوهاب ، قواعد المرافعات في التشريع المصري المقارن (مكتبة الآداب ، مصر ، د.ط ، ١٩٥٧م) ج١، ص٧٨٦ .

(٤) نظام المرافعات الشرعية المادة (٢٣) .

(٥) اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية (٣/٢٣) .

(٦) حكم ديوان المظالم رقم ٧٨/د/إ/٣ لعام ١٤٢٦هـ ، القضية رقم ١/٤٠٤٦/لعام ١٤٢٦هـ ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ ، ج٤ ، ص١٦١٤ .

كان اليوم الأخير وحده هو العطلة أو يوم جمعة ، أما ما يقع من إجازات وعطلات في وسط هذه المدة فلا يؤثر على المواعيد ما دام أن اليوم الأخير في حساب المدة هو يوم عمل .

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "يمتد ميعاد الطعن إذا صادف اليوم الأخير منه عطلة رسمية ، سواء أكانت مدتها يوماً واحداً أو أكثر ، إلى أول يوم عمل بعد انتهاء العطلة"(١) .

ويمتد الميعاد بسبب العطلة الرسمية حتى ولو كان ممتداً بسبب المسافة ، لكن لابد من تحقق الشرط وهو أن يصادف آخر يوم من ميعاد المسافة عطلة رسمية ، لأن الميعاد الأصلي وميعاد المسافة يكونان هنا ميعاداً واحداً(٢) .

وهذا الامتداد بسبب العطلة الرسمية يدخل فيه جميع المواعيد سواء كانت محددة بالأيام ، أو الشهور ، أو الساعات .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ١٦٦٩لسنة ٢ق ، جلسة ١٩٧٥/٢/٢١، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١ ، ١٩٩٧م) ص٧٤١ .

(٢) النصيان ، بدر سليمان ، المواعيد الإجرائية المتعلقة بالدعوى قبل الحكم في نظام المرافعات الشرعية ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، الرياض (١٤٢٥هـ) ، ص٥٨ .

المطلب الثاني

امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب المسافة

أولاً : ميعاد المسافة عند الفقهاء

إن اعتبار المسافة التي تكون بين مجلس القاضي ومحل إقامة المدعى عليه ، أصل معروف عند الفقهاء ، فقد تكلموا على ذلك في مواضع كثيرة ومنها : عند الكلام على تحضير المدعى عليه ، فأوجبوا على القاضي أن يدعو المدعى عليه القريب دون البعيد .

قال ابن فرحون عند الكلام على واجبات القاضي : " ومنها أنه يجيب الغريم إذا سأله رفع غريمه إن كان في المصر أو فيما قرب منه ، فإذا كان بعيداً لم يأمر برفعه ، حتى يثبت الحق عنده ولو بشاهد"(١) .

وكذلك عند الكلام على أجل إحضار البينة قال ابن فرحون في رجل من أهل مكة خاصم رجلاً في المدينة على دار في مكة : " فينبغي لقاضي المدينة إذا أعلمه المدعي أن بينته حيث الدار ، أن يكتب له إلى قاضي مكة أن يسمع من بينته ثم يكتب بذلك إليه ويؤجل على قدر المسافة "(٢) .

وعلى ذلك فاعتبار المسافة أصل معمول به عند الفقهاء ولا تصلح أمور الناس إلا به ، وقد جاء النظام باعتبار هذا الأصل سبباً من أسباب تمديد المواعيد مراعاة لمصالح الناس.

أولاً : امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب المسافة في النظام

المقصود بميعاد المسافة : هو مهلة زمنية تضاف إلى الميعاد الأصلي(٣) ويحسب على أساس المسافة بين المكان الذي يجب انتقال الشخص المستفيد من الميعاد منه أو ممثله ، وبين المكان الذي يجب عليه الحضور فيه ، أو القيام بعمل إجرائي فيه (٤) .

---

(١) ابن فرحون ، إبراهيم علي ، تبصرة الحكام في أصول الأقضية والأحكام ، مرجع سابق ، ج١، ص٤٠.

(٢) ابن فرحون ، إبراهيم علي ، المرجع السابق ، ج١ ، ص٧٤ .

(٣) عمر ، نبيل إسماعيل ، أصول المرافعات المدنية والتجارية (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١، ١٩٨٦م) ص٧٨١ .

(٤) والي ، فتحي ، الوسيط في قانون القضاء المدني (دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠١م) ص٣٦٥ . وأبوالوفا ، أحمد ، المرافعات المدنية والتجارية (دار المعارف ، مصر ، ط١٠ ، ١٩٧٠م) ص٥٢٥ .

والحكمة من هذه المهلة الزمنية المضافة هو تمكين من قرر الميعاد لمصلحته من الاستفادة من الميعاد كاملاً ، فلا يحرم من جزء منه بسبب أنه يقيم في مكان بعيد عن المكان الذي يتم الإجراء فيه ، وهذا يحقق المساواة والعدل بين المتخاصمين ، فلا يمتاز من يقيم في ذات البلد الذي يتم فيه الإجراء ، عن آخر يقيم خارج هذا البلد(١) .

فالنسبة لديوان المظالم فإنه لا يوجد أيضا نص يبين كيفية امتداد الميعاد بسبب المسافة ، ولكن كما أوضحنا سابقاً أن القواعد العامة في حالة عدم وجود نص فإنه يحال إلى نظام المرافعات الشرعية ، وقد كان المنظم مرناً إلى حد بعيد عند وضع ميعاد المسافة ، فبالنسبة لمن محل إقامته داخل المملكة وخارج اختصاص المحكمة ، فقد نصت اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية على أن " يراعى في تحديد الموعد مدة ذهاب أوراق التبليغ ورجوعها "(٢) ، فنلحظ أن المنظم لم يقيد بأيام محددة ، وإنما فتح الباب بأكمله للمحكمة لكي تحدد المدة التي ترى أنها كافية لتبليغ الخصم وحضوره .

وأما من كان خارج المملكة فإن المنظم وضع الحد الأقل له ، وهو ستون يوماً ، فنص على أنه " تضاف مدة ستين يوماً إلى المواعيد المنصوص عليها نظاماً لمن يكون محل إقامته خارج المملكة "(٣) ، ولم يضع المنظم الحد الأعلى ، وإنما فوض المحكمة بحسب ما تراه مناسباً فنصت اللائحة التنفيذية على أن " للقاضي الزيادة على ذلك عند الحاجة "(٤) .

ويضاف ميعاد المسافة إلى ميعاد الحضور في الجلسة الأولى فقط دون ما بعدها من الجلسات(٥) ، لكن إذا تم وقف الدعوى ثم وجب السير فيها وتعجيلها ، فإنه لابد من إضافة ميعاد المسافة إلى ميعاد الحضور هنا(٦) . ولم أتمكن من الحصول على تطبيقات قضائية في ديوان المظالم تبين موقفه من هذه المسألة .

---

(١) الشواربي ، عبدالحميد ، مواعيد الإجراءات القضائية في ضوء القضاء والفقه (مؤسسة الثقافة الجامعية ، ، د،ط ، ١٩٨٧م) ص١٢ . وعمر ، نبيل إسماعيل ، وخليل أحمد ، قانون المرافعات المدنية والتجارية (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٧م) ص٣٧٣ .

(٢) اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية المادة (١/٢١) .

(٣) نظام المرافعات الشرعية المادة (٢٢) .

(٤) للائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية المادة (١/٢٢) .

(٥) اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية المادة (٩/٤٠) .

(٦) اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية المادة (٣/١٢٥) .

أما بالنسبة لأثر المسافة على ميعاد الطعن في نظام مجلس الدولة في مصر فإن المادة (١٦) من قانون المرافعات الذي أخذ به مجلس الدولة في تحديد المسافة تنص على أنه "إذا كان الميعاد معيناً في القانون للحضور أو لمباشرة إجراء فيه زيد عليه يوم لكل مسافة مقدارها خمسون كيلو متراً بين المكان الذي يجب الانتقال منه والمكان الذي يجب الانتقال إليه ، وما تزيد من الكسور على الثلاثين كيلو متراً يزاد له يوم على الميعاد ، ولا يجوز أن يجاوز ميعاد المسافة أربعة أيام ، ويكون ميعاد المسافة خمسة عشر يوماً بالنسبة لمن يقع موطنه في منطقة الحدود "

كما تنص المادة (١٧) من قانون المرافعات على أن "ميعاد المسافة لمن يكون موطنه في الخارج ستين يوماً " .

وقد طبقت ذلك المحكمة الإدارية العليا ذلك فتقول في أحد أحكامها : " ويمتد ميعاد الطعن بإضافة ميعاد المسافة بمقدار يوم لكل مسافة تبلغ خمسين كيلو متراً وبحد أقصى أربعة أيام ، تقرر للمسافة بين المكان الذي يجب الانتقال منه والمكان الذي يجب الانتقال إليه أي بين موطن الطاعن والمكان الذي يوجد به مقر محكمة الطعن[١] .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ١١٤٩ لسنة ٣٧ق ، جلسة ١٩٩٧/٣/٩ ، أشار إليه ، الطباخ ، شريف ، الموسوعة القضائية الحديثة في أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج٤ ، ص٢٠٢ .

المبحث الثالث

انقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

يقصد بقطع الميعاد أن يقع أمر أو تحدث واقعة محددة تؤدي إلى إسقاط الأيام التي مضت من حساب الميعاد ، على أن يبدأ احتساب ميعاد جديد بعد انقضاء هذا الأمر أو هذه الواقعة .

ويستوي أن تحدث الواقعة القاطعة للميعاد في اليوم الأول لبدء سريانه أو في منتصف المدة أو في اليوم الأخير ، ففي جميع الأحوال ينقطع الميعاد ، وتزول آثار المدة التي انقضت منه وتبدأ مدة ستين يوماً جديداً في الجريان[١] .

وينقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء بأحد أحوال ثلاث تتمثل في التظلم الإداري أو رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة أو طلب المساعدة القضائية ، ومن الممكن الجمع بين هذه الأسباب ويترتب أثره من حيث قطع الميعاد، إلا أن تكرار أحدها من حيث المبدأ ، لا أثر له على سريان الميعاد .

المطلب الأول : **التظلم الإداري** .

المطلب الثاني : **طلب المساعدة القضائية** .

المطلب الثالث : **رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة** .

---

(١) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٥٥ .

المطلب الأول

التظلم الإداري

تنص بعض الأنظمة كالنظام في المملكة العربية السعودية على وجوب التظلم أمام الجهة التي أصدرت القرار الإداري قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري ويترتب عليه انقطاع ميعاد الطعن في القرار الإداري لهذا لا بد أن نتعرض لأهم أحكامه بشـــيء مـــن التفصيل وذلك فيما يلي :

أولاً :- مفهوم التظلم الإداري

هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية لإعادة النظر في قرارها الذي أحدث ضرراً بمركزه القانوني لكي تقوم بتعديله أو سحبه ، وينقسم إلى قسمين هما :

الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها

وهذا التظلم يتنوع إلى ثلاثة أنواع [١] :

فقد يقدم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الشخص الذي قام بإصداره ويسمى بالتظلم الولائي ، وقد يقدم إلى رئيس من أصدر القرار ويسمى بالتظلم الرئاسي ، وقد يقدم إلى جهة مستقلة عن الجهة مصدرة القرار وتملك الصلاحية القانونية للبت في التظلم .

الثاني: التظلم الإداري من حيث الزاميته

ينقسم التظلم الإداري من حيث الزاميته إلى قسمين[٢] هما :

النوع الأول : التظلم الاختياري(الجوازي)

وهو التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه دون اشتراط من المنظم خلال مدة معينة يحتسب من تاريخ تبليغه القرار سواء بالنشر أو بالتبليغ الشخصي .

(١) ذنيبات ، محمد جمال ، والعجمي ، حمدي محمد ، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد ، مرجع سابق ، ص٢٣٥ .

(٢) ذنيبات ، محمد جمال ، والعجمي ، حمدي محمد ، المرجع السابق ، ص٢٣٥ .

وتقديم التظلم الاختياري لا يحول بين صاحب الشأن وبين رفع دعواه دون انتظار لرد جهة الإدارة على تظلمه ، كما أن قيامه برفع الدعوى لا يمنعه من تقديم التظلم خلال الميعاد .

النوع الثاني : **التظلم الوجوبي** : وهو التظلم الذي يجب أن يقدمه صاحب الشأن في حالات محددة قانوناً كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء ، بحيث إذا رفعت الدعوى قبل تقديمه فإنها تكون غير مقبولة[١] .

والأصل أن التظلم اختياري أمام صاحب الشأن ، فله إن شاء أن يتظلم إلى الإدارة وإن شاء أن يترافع إلى القضاء مباشرة ، غير المنظم قد يستلزم في حالات معينة البدء بالتظلم إلى الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء ، وإلا حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى .

وقد نصت المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م من وجوب التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم بالنسبة لما يأتي :

١ــ الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات .

٢ــ الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

٣ــ الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ويلاحظ على هذه النصوص أنها تقصر التظلم الوجوبي على الموظفين العموميين فقط وعلى جزء من القرارات التي تتعلق بحياتهم الوظيفية ، وفيما عدا هذه القرارات يسترد الموظف حريته في التظلم من عدمه[٢] .

فإذا رفعت الدعوى قبل مضي الستين يوماً المنصوص عليها في القانون فإن التظلم يكون مقبولاً ، لأن المنظم لم يخرج في صدد المواعيد عما هو مقرر في شأن التظلم الاختياري ، لأن انتظار المواعيد مقصود به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها فيتحقق ذلك سواء انتظر صاحب الشأن انقضاء المواعيد أو بكر برفع

---

(١) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ،ص١٥٨ .

(٢) فودة ، رأفت ، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء (دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠١١م) ص٤٤٩ .

دعواه أثناء الميعاد وانقضى الميعاد أثناء سير الدعوى دون أن تجيبه الإدارة إلى طلباته(١)، فإذا استجابت له الإدارة أثناء نظر الدعوى تحمل المدعي المصروفات لرفعه الدعوى قبل الأوان(٢) .

أما بالنسبة لديوان المظالم فإن التظلم الإداري وجوبي كأصل عام ، وهذا ما أكده الديوان في أحد أحكامه حيث جاء فيه " وحيث نصت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان على وجوب التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار ، وذلك قبل رفع الدعوى إلى الديوان ، وحيث إن الثابت من أوراق القضية أن المدعي لم يتظلم أمام الجهة المدعى عليها من القرار محل الدعوى ... الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى عدم قبول الدعوى شكلاً "(٣) ، غير أن هذه القاعدة يرد عليها بعض الاستثناءات بنصوص خاصة بحيث يجوز للمتظلم اللجوء إلى الديوان مباشرة دون التظلم للجهة الإدارية ، كما بينا ذلك في المطلب الثاني من الفصل الثاني(٤) .

ثانياً :- أهمية التظلم الإداري

من شأن اللجوء للتظلم الوجوبي تقليل فرص الصدام بين الفرد والإدارة ، وإظهار الإدارة في حالة قبولها للتظلم بمظهر من يحترم القانون ويعمل أحكامه ، ولو ترتب على ذلك سحبها لقرار أصدرته ، وفي ذلك إعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد واستشعارهم لحسن النية في تعاملهم معها ، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة والأفراد ، مما يحقق المصلحة العامة(٥) .

ومن الواضح أن إنهاء المشكلة بهذه الصورة يسوي النزاع في مرحلته الأولية بحيث لا يتطور الأمر إلى منازعة قضائية تطرح أمام القضاء ، وفي هذا توفير لوقت ومال ذوي الشأن من ناحية ، وتخفيف للعبء الواقع على عاتق القضاء بتقليل عدد المنازعات التي ترفع أمامه من ناحية أخرى .

ونتيجة لهذه الأهمية الكبيرة للتظلم الإداري فقد توسع القضاء الإداري في شأنه ، حيث اعتبر أن طلب المساعدة القضائية الذي يقدم إلى المحكمة المختصة للإعفاء من

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ١٦يناير ١٩٦٠ ، أشار إليه ، إسماعيل ، خميس السيد ، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري ، (د.ن ، مصر ، ط١ ، ١٩٩٢) ص٤٢ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا،جلسة ١٦مايو١٩٥٨،أشار إليه ، إسماعيل،خميس السيد،المرجع السابق،ص٤٢ .

(٣) حكم ديوان المظالم رقم٩٧/د/إ/لعام١٤٢٦،القضية٢٨٩٥/١/ق لعام١٤٢٦،مجموعة الأحكام والمبادئ، ص٢٣٢ .

(٤) انظر ص٤٥.

(٥) خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص١٨٢ .

الرسوم القضائية الخاصة بالدعوى ، هو حالة من حالات إطالة مدة دعوى الإلغاء ، وسبب من أسباب انقطاع مدتها يقوم مقام هذا التظلم(١) .

ثالثاً: - شكل التظلم

لا يشترط في التظلم الاختياري شكل خاص(٢) فلا تشترط الكتابة ، كما يجوز التظلم بعريضة عادية أو بإنذار على يد محضر(٣) كما تعد البرقية المتضمنة بيان القرار المطعون فيه وأوجه الطعن الموجهة إليه تظلماً يؤدي كامل الأثر الذي ينتجه التظلم(٤) .

أما التظلم الوجوبي الذي يتميز بطبيعة استثنائية فإن المنظم يتطلب فيه مواصفات معينة حددها قرار رئيس مجلس الدولة في مصر رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣م ، إذ يجب أن يتضمن التظلم الوجوبي اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره أو تاريخ إعلانه إلى المتظلم ، وأيضاً موضوع القرار المتظلم والأسباب التي بني عليها التظلم ، مع إرفاق المستندات التي قد تكون في حوزة المتظلم .

رابعاً :- الأثر القانوني للتظلم

يترتب على تقديم التظلم لجهة الإدارة قبل رفع الدعوى الآثار التالية(٥) :

أ ــ قطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

ب ــ تحقق شروط التظلم الإداري .

ج ــ إثبات علم المتظلم بالقرار علماً يقيناً .

د ــ إثبات قصد الإدارة ومسلكها حيال التظلم .

---

(١) الوكيل ، محمد إبراهيم ، التظلم الإداري (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٨م) ص٢٥ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا السنة الأولى ، رقم ٥٥ جلسة ١٩٥٦/١/٢٨ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، إجراءات الدعوى الإدارية (الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مصر ، ١٩٨٣م) ص١٢٨.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم٥٢٥ ، جلسة ١٩٤٨/١١/١٧، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، المرجع السابق، ص١٢٨ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا ، السنة ١٦ رقم ٣ جلسة ١٩٧٠/١١/١٥، أشار إليه ، عكاشة حمدي ياسين ، المرجع السابق ، ص١٢٨ .

(٥) وصفي ، مصطفى كمال ، أصول إجراءات القضاء الإداري (مطبعة الأمانة ، مصر،ط٢ ،١٩٧٨م) ، ص١٨٩ . و و جمال الدين ، سامي ، إجراءات المنازعة الإدارية ، مرجع سابق ، ص٧١ ، ٧٢ ، الوكيل ، محمد إبراهيم ، التظلم الإداري ، مرجع سابق ، ص١٨٥ وما بعدها .

والعبرة بالتظلم الأول في قطع المدة فإذا كرر المتظلم تظلماته فلا يعتد بها وتكون العبرة للأول منها ويستوي الأمر عند التكرار المتقدم للجهة مصدرة القرار مباشرة أو الجهة الرئاسية لها فقصد المتظلم إطالة أمد مدة دعوى الإلغاء بتكرار التظلمات يرتد إليه فلا يعود إلا على الأول منها كقاطع للمدة(١) ، وهذا ما أكده الديوان في أحد أحكامه بقوله "تكرر التظلم من القرار الإداري لا ينشئ موعداً جديداً بالنسبة للمدد النظامية المحددة في المادة (٣) من قواعد المرافعات"(٢) .

خامساً: - ميعاد التظلم الإداري

ميعاد التظلم للجهة الإدارية في قانون مجلس الدولة في مصر ستون يوماً وهو نفس ميعاد رفع الدعوى .

أما بالنسبة لديوان المظالم ، فإن ميعاد التظلم على مستويين ، فإن كانت الدعوى غير متعلقة بشؤون الخدمة المدنية فيتم رفعها خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر من الجهة الإدارية المتظلم إليها بالرفض أو بمضي التسعين يوماً دون البت فيه ، أما إذا كانت الدعوى متعلقة بشؤون الخدمة المدنية فيتعين رفعها إلى وزارة الخدمة المدنية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر برفض التظلم أو انقضاء مدة التسعين يوماً المحددة للجهة الإدارية دون البت فيه ، وعلى وزارة الخدمة المدنية أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر قرار الوزارة برفض التظلم أومضت المدة المحددة له دون البت فيه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال تسعين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يوماً المذكورة دون البت في التظلم.

ومن الملاحظ أن هناك تفاوتاً في هذه المواعيد لا مبرر له ، ونرى أن توحيد المدة، وجعل التظلم على مستوى واحد سيزيل هذه التعقيدات ، مما يسهل على الأفراد مراعاة هذه الإجراءات واحترامها ، ومن ثم توفير الحماية اللازمة لحقوقهم ، وتمكين القاضي من بسط رقابته على كثير من الأعمال الإدارية التي قد تفلت منه بسبب جهل الأفراد(٣) .

---

(١) بدر ، أحمد سلامة ، الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج العربي (دار النهضة العربية ، القاهرة د.ط ، ٢٠٠٨م) ، ص١٦٧ .

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٥٨/د/إ/ق لعام ١٤٢٦هـ ، القضية ١/٣٢٧١/ق لعام ١٤٢٦هـ (غير منشور) .

(٣) بوزيد ، الدين الجيلالي محمد ، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق ، ص١٥١ .

كما أن اشتراط التظلم لديوان الخدمة المدنية فيه نظر ، مادام أن القرار النهائي بقبول التظلم أو رفضه بيد الإدارة . فسلطة مراقبة تنفيذ أنظمة ولوائح وقرارات الخدمة المدنية من قبل الديوان لا تعدو أن تكون رقابة توجيه وإبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالخدمة المدنية(١) .

لذلك نرى أنه يمكن الاستغناء عن هذا التظلم والسماح للمتظلم باللجوء إلى ديوان المظالم مباشرة دون اشتراط التظلم إلى ديوان الخدمة المدنية الذي لا يملك سلطة إلغاء قرار الإدارة ، وهذا لا يمنع الإدارة المعنية من أخذ رأي ديوان الخدمة المدنية فيما يعتري أعمالها من إشكاليات باعتباره القائم على تنفيذ الأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية بالمملكة ، على أن يكون ذلك في حدود المدة المخصصة لها للرد على التظلم(٢) .

سادساً :- شروط التظلم القاطع للمدة(٣) :

يكون التظلم مجدياً في قطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، بتوافر الشروط التالية:

الشرط الأول : أن يقدم التظلم من صاحب الشأن

حتى يقطع التظلم ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري يجب تقديمه ممن مس القرار مصالحه ، أو من ينوب عنه إذا كان ناقص الأهلية أو عديمها .

الشرط الثاني : أن يقدم التظلم للجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها

يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية بالنسبة لها وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر " وعبارة النص عن الهيئات الرئاسية من العموم بحيث تشمل الهيئات الرئاسية للجهة التي يتبعها العامل المتظلم ومن ثم فلا يسوغ الادعاء بأن التظلم المقدم من العامل لرئيس الهيئة التي يتبعها من تخطية في الترقية بهذه الجهة هو تظلم مقدم إلى جهة غير مختصة ، بل إنه يصبح في مقامه وينتج أثره القانوني

(١) المادة العاشرة من نظام مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٨ في ١٣٩٧/٧/١٠هـ .

(٢) بوزيد ، الدين الجيلالي محمد ، المرجع سابق ، ص١٥١ ، بتصرف يسير .

(٣) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ،ص١٦٧ وما بعدها ، وخليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٥١ وما بعدها ، الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٦٠٥ وما بعدها .

بحسبان ما تقدم وما يؤدي إليه من اتصال علم الهيئة الرئاسية بالتظلم وبإتاحة الفرصة لها لفحصه واتخاذ قرارها بالقبول أو بالرفض "[١] .

وعلى الرغم من أن تقديم التظلم إلى الجهة المختصة شرط ضروري لإعمال أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء إلا أن مجلس الدولة في مصر قد اعترف بالتظلم المقدم إلى جهة غير مختصة كتظلم قاطع للميعاد في عدة حالات منها مايلي[٢] :

١ـــ إذا قدم التظلم إلى جهة غير مختصة ولكنها تعد رئيسية له .

٢ـــ إذا أحالت الجهة المتظلم إليها التظلم إلى الجهة المختصة بفحصه .

٣ـــ إذا قدم التظلم إلى جهة غير مختصة لكن لها اتصال بموضوع التظلم .

الشرط الثالث : أن يقدم التظلم بعد صدور قرار إداري نهائي

يجب أن يكون التظلم في ميعاد لا حق لصدور القرار المتظلم منه ، فالتظلم يكون من القرارات الإدارية النهائية وهي التي يجوز المطالبة بإلغائها ، وذلك حتى تستطيع السلطة التي أصدرته أو السلطات الرئاسية إعادة النظر في قرار صدر بالفعل يكون قد تبينت معالمه وتحددت أوضاعه ، وذلك بسحبه أو تعديله حسب مقتضيات الأحوال على ضوء ما ورد في التظلم المقدم[٣] ، وهذا الشرط بديهي فالقرار الذي لم يصدر بعد أو صدر ولم يعلم صاحب الشأن بصدوره لا يبدأ سريان ميعاد الطعن بإلغائه ، وقطع الميعاد لا يكون إلا بعد بدء سريانه .

ومع ذلك وفي حكم فريد من نوعه اعتدت محكمة القضاء الإداري بمصر بتظلم مقدم من موظف ضد قرار فصله من الخدمة رغم أن هذا القرار لم يصدر بعد ، حيث تقدم به الموظف بعد علمه علماً يقيناً بعزم الإدارة على إبعاده عن العمل بالفصل من الخدمة[٤] .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٣١٦السنة٣٦ق ، جلسة ١٩٩٣/٦/٢٦ ، أشار إليه ، بدر ، أحمد سلامة ، الدعوى الإدارية في مصر ودل الخليج العربي ، مرجع سابق ، ص١٦٥ .

(٢) الوكيل ، محمد إبراهيم ، التظلم الإداري ، مرجع سابق ، ص١٣٤ ، ١٣٥ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم١٩٨٤السنة٢٦ق ، جلسة ١٩٨٤/١/١٧ ، أشار إليه ، الفلاح ، محمد عبدالله، شروط قبول دعوى الإلغاء (دار النهضة العربية ، القاهرة د.ط ، ٢٠١١) ص٢٧٤ .

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة ١٩٧٢/١/١٩ ، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، الموسوعة الإدارية الشاملة(منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ط ، د.ت) ، ص٧٥٦ .

الشرط الرابع : أن يكون التظلم محدداً

يجب أن يكون التظلم الإداري واضحاً في تحديده للقرار المتظلم منه ، قاطعاً في بيان مضمونه وفحواه ، وحاسماً في تحديد هدفه سواء بسحب القرار أو إلغائه أو تعديله . فإذا كان التظلم مشوباً بالغموض وعدم الوضوح ، مصاغاً في عبارات عامة القصد منها إثارة مشاعر الشفقة والعطف دون تحديد للقرار المشكو منه ، ودون حسم في بيان الغرض الذي قدم التظلم من أجله ، فإنه لا يمكن أن ينطبق عليه وصف التظلم الإداري القاطع للميعاد .

ويسري نفس الحكم على التظلم إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً جزئياً يوقع الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار وتقدير مدى التجهيل وأثره مسألة تدخل في نطاق تقدير محكمة الموضوع تقدرها في ضوء كل حالة على حدة(١) .

الشرط خامساً : أن يكون التظلم مجدياً

التظلم الإداري حتى يكون مجدياً الأمر الذي يجعل منه قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء ، فإنه يتعين تقديمه ضد قرار إداري نهائي قابل للتظلم منه ، فإذا كانت القوانين واللوائح تقرر أن القرار نهائي ، بمعنى أنه لا يجوز التظلم منه أما أية جهة إدارية ، حيث لا تملك الإدارة العدول عنه أو تعديله ، فإن ميعاد الطعن بإلغاء هذه الطائفة من القرارات لا يقطعه التقدم بتظلم إداري منه(٢) ، أو أفصحت الإدارة عن عدم استجابتها لأي تظلم يقدم ضد قرار أصدرته ، فإن معنى ذلك عدم جدوى ما يقدم إليها من تظلمات ، حيث سيكون مآلها الرفض ، الأمر الذي يتعين معه على صاحب الشأن اللجوء إلى القضاء للطعن على القرار في المواعيد المقررة لدعوى الإلغاء ، فإذا أصر على الرغم من ذلك على الالتجاء متظلماً من قرارها ، فلا أثر لهذا التظلم في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء(٣) .

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ، دعوى رقم ٨٧لسنة ٦ق ، جلسة ١٩٥٦/٢/٢٣، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، الموسوعة الإدارية الشاملة ، مرجع سابق ، ص٧٥٦ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة ١٩٥٠/١٢/٢١ ، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص٧٥٦ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم ٨٧لسنة ٦ق ، جلسة ١٩٥٦/٢/٢٣ ، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، المرجع السابق ، ص٧٥٦ .

ويقع عبء إثبات كل هذه الشروط على عاتق المتظلم وحده إذا ما نازعته الإدارة وادعت أثناء نظر الدعوى أن تظلمه لم يصل إليها أو أن بعض هذه الشروط قد تخلفت(١) .

سابعاً :- كيفية حساب الميعاد في حالة التظلم

إذا قدم التظلم الإداري مستوفياً الشروط السالفة الذكر ، فإنه ينتج أثره ويقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، وبهذا يبدأ ميعاد جديد في السريان من اليوم التالي لوصول التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة ، ويتوقف حساب هذا الميعاد الجديد على موقف الإدارة من التظلم وهو يأخذ صوراً ثلاث :

الصورة الأولى : الرد الصريح بقبول طلبات المتظلم

وهذا يعني أن الإدارة ستقوم بسحب القرار المتظلم أو تعديله في خلال الستين يوماً.

الصورة الثانية : الرد الصريح برفض التظلم

في هذه الحالة فإن ميعاد رفع الدعوى يبدأ من اليوم التالي لعلم صاحب الشأن بقرار رفض الإدارة أو وصوله إليه .

الصورة الثالثة : سكوت الإدارة

في هذه الحالة فإن ميعاد رفع الدعوى يبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة الستين يوماً .

وقد ذكر بعض شراح القانون(٢) أن التظلم الوجوبي نظام لا يتفق وأحكام الشريعة الإسلامية إلا إذا دعت الضرورة إليه ، إذ قد يؤدي السهو عنه إلى ضياع الدعاوى وما يتبعها من حقوق وأموال ، والله تعالى يقول :S k l m n o p q r

s t u v w x y z { R [البقرة ،١٨٨] .

والحقيقة أنه لا مجال للاحتجاج بهذه الآية في هذا الموضع فالمقصود من هذه الآية كما جاء عن المفسرين هو أكل أموال الناس بالباطل عندما لا يكون مع صاحب المال

(١) صادق ، سمير ، ميعاد رفع الدعوى الإلغاء (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٦٩م) ص٢٣٣ .

(٢) وصفي ، مصطفى كمال ، أصول إجراءات القضاء الإداري (مطبعة الأمانة ، مصر،ط٢ ،١٩٧٨م)ص١٦٩ . والحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٣٤٧ .

بينة. قال ابن عباس فهذا في الرجل يكون عليه مال وليس عليه فيه بينة فيجحد المال فيخاصمهم إلى الحكام وهو يعرف أن الحق عليه ، وهو يعلم أنه آثم آكل حراماً[1] .

(١) الطبري ، محمد جرير ، جامع البيان (دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ط١ ، ١٤٢١هـ) ج٢ ، ص٢٢٠ .

المطلب الثاني

طلب المساعدة القضائية

بالنسبة لديوان المظالم فلا محل للحديث عن هذه المسألة ؛ نظراً لمجانية القضاء. وقد استقر الديوان برفض طلبات أتعاب ومصاريف المحاماة لنفس المبدأ[١] .

أما في مصر فإن القضاء الإداري يرتب على طلب المساعدة القضائية أثراً قاطعاً لسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، بحيث تسقط المدة السابقة لسريانه قبل تقديم طلب المساعدة القضائية ، ويبدأ ميعاد جديد بعد صدور القرار بقبول الطلب أو رفضه ، وبذلك تختلف بداية سريان الميعاد الجديد في هذه الحالة عن بقية حالات قطع الميعاد ، إذ ان الميعاد يبدأ في السريان من تاريخ صدور القرار وليس من تاريخ إعلانه إلى صاحب الشأن[٢] .

على أن طلب المساعدة القضائية لا ينتج أثره القانوني القاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء إلا إذا قدم في ميعاد الستين يوماً ، أما إذا قدم بعد فوات الميعاد ، فإنه لا ينتج هذا الأثر وتصبح الدعوى غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد[٣] ، وهكذا فإن طلب المساعدة القضائية يقوم مقام المطالبة القضائية ، ويترتب نفس الأثر القاطع للميعاد ، مثله في ذلك مثل التظلم الإداري ، ولاشك أن ترتيب هذا الأثر يتماشى مع روح العدالة التي يتواخاها القضاء الإداري في قضائه ، وكذلك لتحقيق المساواة بين المتقاضين غير القادرين على تحمل تكاليف التقاضي وبين القادرين عليها . وهذا ما أوضحته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " ..... إن طلب المساعدة القضائية ذات الأثر في قطع التقادم ، أو قطع ميعاد رفع الدعوى لما ينطوي عليه من دلالة أقوى في الاستمساك بالحق والمطالبة بانتفائه ، وأمعن في طلب الانتصاف من مجرد الطلب أو التظلم"[٤] ، وقد يمتد الميعاد الجديد الذي بدأ عند صدور القرار الخاص بطلب المعافاة من الرسوم القضائية في حالة

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٣٩/د/إ/٩ لعام١٤٢٧هـ ، القضية ٢/٢٩٣٨/ق لعام ١٤٢٤هـ ، ج٥ ، ص٢٦٣٦ .

(٢) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٧٤ .

(٣) فهمي ، مصطفى أبوزيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء (دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٩م) ج١ ، ص٦٠٩ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية رقم ١٣٧٥لسنة٧ق ، جلسة ٩مايو سنة١٩٦٥ ، أشار إليه ، عبدالفتاح ، علي، الوجيز في القضاء الإداري (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٩م) ص٢٧٥ .

استثنائية محددة ، هي حالة استحالة تنفيذ قرار الموافقة على طلب المساعدة القضائية لسبب من الأسباب القاهرة [١] .

وتحديد المدى المناسب لهذا الغرض والذي يمتد إلى ميعاد رفع الدعوى متروك لتقدير المحكمة باعتباره مسألة موضوعية تبت فيه حسبما تراه متفقاً مع الواقع والعدل ، والواقع أن هذا الاتجاه فيه تيسير على المتقاضين ومراعاة لاعتبارات العدالة ومواجهة للواقع والظروف التي وجد فيها ذو الشأن واضطرته إلى تفويت ميعاد الستين يوماً التالية لصدور قرار المعافاة ، ولاشك أن مد الميعاد في مثل هذه الحالات أمر تدعو إليه وقائع الحال التي يترك للمحكمة تقديرها وتقدير المدى المناسب الذي يمتد إليه الميعاد[٢] .

---

(١) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٧٥ .

(٢) صادق ، سمير ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢٣٥ .

المطلب الثالث

رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة

إذا كان القضاء الإداري قد قرر للتظلم الإداري أثراً قاطعاً ، وجعل تقديم طلب المساعدة القضائية يقوم مقام المطالبة القضائية ويقطع ميعاد الدعوى لما لذلك من الدلالة على معنى التمسك بالحق والمطالبة باقتضائه ، " فإن رفع الدعوى بالفعل إلى محكمة غير مختصة أبلغ من هذا كله في الدلالة على رغبة صاحب الحق في اقتضائه وتحفزه لذلك ، ومن ثم وجب ترتيب هذا الأثر عليه في قطع التقادم ، أو قطع ميعاد رفع الدعوى بطلب الإلغاء ويظل هذا الأثر قائماً حتى يصدر الحكم بعدم الاختصاص"[١] .

فبالنسبة لديوان المظالم فإنه لا يوجد ــ على حد علمنا ــ اجتهاد له في هذا الصدد ، ولعل مرد ذلك يرجع إلى وضوح قواعد الاختصاص القضائي في المملكة العربية السعودية ، ومع ذلك نرى أن ما تتسم به اجتهادات الديوان من مرونة ، فضلاً عن نهجها في الحفاظ على حقوق الأفراد يجعلنا نعتقد أن أحكامها لن تخرج عن ماهو مستقر في الفقه والقضاء .

أما في مصر فقد رتب القضاء الإداري أثراً قاطعاً للميعاد على رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة ، بحيث يبقى هذا الميعاد منقطعاً إلى أن يصدر حكم نهائي بعدم الاختصاص، إلا أنه حتى ينتج رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة أثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء فإنه يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية[٢] :

الشرط الأول : أن تكون الدعوى التي رفعت إلى الجهة القضائية غير المختصة بنظرها قد رفعت خلال المدة المقررة قانوناً لرفع دعوى الإلغاء .

الشرط الثاني : أن تكون الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها قد اختصمت في الدعوى التي رفعت إلى الجهة القضائية غير المختصة وعلمت بذلك بمنازعة المدعي صاحب الشأن في القرار .

الشرط الثالث : أن ترفع الدعوى إلى محكمة داخلة في جهة من جهات القضاء .

---

(١) حكم الإدارية العليا رقم ١٣٧٥ لسنة ٧ق ، جلسة ٩مايو ١٩٦٥ ، أشار إليه . عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٧٦.

(٢) عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد رفع الدعوى (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠١م) ص٢٥٥ .

الشرط الرابع : أن الطعن القضائي الذي يرفع إلى محكمة غير مختصة ويكون قاطعاً للميعاد هو الطعن الذي يتضمن دعوة الإدارة أمام القضاء لتسمع الحكم بإلغاء قرارها .

المبحث الرابع

وقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

يوقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء إذا ما وقعت أثناءه قوة قاهرة لها طابع الاستمرار ، نظراً لما تؤدي إليه من حيلولة بين الشخص وبين استخدام حقه في الطعن بإلغاء القرار الإداري في الميعاد رغم مساسه بمركزه القانوني ، وكذلك إذا نص القانون على وقف ميعاد الطعن في بعض القرارات الإدارية .

حيث إنه إذا كان تحديد موعد للطعن بإلغاء القرار الإداري قصد به تحقيق المصلحة العامة في استقرار المراكز القانونية التي تكونت في ظل هذا القرار ، فإنه يتعارض مع تلك المصلحة،تفويت الفرصة على صاحب الشأن في الطعن فيه بالإلغاء، في حين أنه لم يكن بوسعه إقامة هذا الطعن لسبب خارج عن إرادته لما في ذلك من تكليف المستحيل،فوقف ميعاد الطعن بالإلغاء مرده أصل عام مقرر،هو عدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه لأسباب خارجة عن إرادته اتخاذ إجراء المحافظة على حقه .

والمقصود بوقف الميعاد في النظام أن يتوقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء عن السريان لسبب محدد ، على أن يستكمل سريانه بعد زوال السبب الموقف .

والوقف يختلف عن الانقطاع الذي سبق الحديث عنه في المبحث السابق من هذا الفصل ، وإن كل من وقف ميعاد الطعن بالإلغاء ، أو انقطاعه يرتب كل منهما نتيجة واحدة هي إطالة أمد الطعن بالإلغاء ، إلا أن احتساب هذا الميعاد في حالة الوقف يختلف عنه في حالة الانقطاع ، فتوافر سبب لوقف الميعاد ، لا يمحو ما انقضى منه ، حيث يتم احتساب المدة السابقة لقيام سبب الوقف ضمن الأجل المحدد لرفع الدعوى الذي يبدأ احتسابه بعد زوال السبب ، فالستون يوماً المقررة للطعن بإلغاء القرار الإداري تستكمل بالمدة السابقة على قيام سبب الوقف ، إما في حالة قيام سبب لانقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء فإنه يرتب إسقاط المدة التي جرت منه ، ويتم احتساب ميعاد جديد كامل للطعن بالإلغاء قدره ستون يوماً بدءاً من تاريخ زوال سبب الانقطاع .

ولبيان هذه الحالات سنقوم بدراسة هاتين الحالتين في مطلبين هما :

المطلب الأول : القوة القاهرة .

المطلب الثاني : نص القانون .

المطلب الأول

القوة القاهرة

يقصد بالقوة القاهرة في مجال دعوى الإلغاء ، وجود المدعي في حالة استحالة مطلقة لا يد له فيها ، تمنعه من رفع الدعوى .

فبالنسبة لديوان المظالم ، فإنه لم يصدر أحكاماً تتعلق بأثر القوة القاهرة على ميعاد دعوى الإلغاء ، ولعل سبب ذلك يرجع إلى حداثة صدور القرار المتضمن لقواعد المرافعات أمام الديوان ، ومن ثم حداثة الميعاد ذاته ، وغيبة الاجتهاد القضائي في هذا الصدد لا يمنع من الأخذ بالقوة القاهرة كسبب لوقف الميعاد باعتبار أن الأخذ بها من القواعد العامة ، ويعزز هذا الرأي الاتجاه الواضح للديوان عند تقديره مشروعية الأعذار التي يترتب عليها إطالة المدة ، حيث راعى في كثير من أحكامه تلك الأعذار المؤدية إلى إطالة مدة سريان الطعن بالإلغاء .

ومن تطبيقات الأعذار التي أخذ به ديوان المظالم . المرض الذي يجبر على المكوث في مستشفى الأمراض النفسية[١] . وكذلك الإقامة الطويلة خارج البلاد[٢] .

أما بالنسبة لمصر فإن مجلس الدولة يذهب إلى الاعتداد بالقوة القاهرة كسبب يؤدي إلى إيقاف ميعاد دعوى الإلغاء ، لأنه ليس من المنطقي أن تستقر الأوضاع القانونية على أساس قرارات غير مشروعة لم تسنح الفرصة للطعن فيها من طرف صاحب الشأن لاستحالة قيامه بالإجراءات القانونية اللازمة بسبب خارج عن إرادته[٣] .

فإذا حدثت القوة القاهرة عند بداية سريان ميعاد رفع الدعوى أو أثناء سريانه يستحيل معها اتخاذ إجراءات رفع الدعوى ، فيقف سريان الميعاد حتى تنتهي الظروف القاهرة ، فإذا حدثت القوة القاهرة وقت بدء الميعاد فهو لا يبدأ في السريان إلا بعد انتهائها ، أما إذا حدثت أثناء سريان الميعاد فهي تؤدي إلى وقفه ، وهذا يعني أن المدة التي جرت فعلاً قبل

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١٣٩٨/٢٨/٨هـ في القضية رقم ١٠٣/ق لعام ١٣٩٨هـ ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لديوان المظالم خلال عام ١٣٩٨/١٣٩٩هـ ، ص٤٨٠ .

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٧٥/٦ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ٢/١١/ق لعام ١٤٠٠هـ ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لديوان المظالم لعام ١٤٠٠هـ ، ص١٠٨ .

(٣) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٥٢.

القوة القاهرة لا تسقط وإنما تدخل في حساب الميعاد ثم يستكمل ما بقي من الميعاد بعد انتهاء تلك القوة القاهرة[١] .

ومن أمثلة القوة القاهرة طبقاً للاجتهادات القضائية في مجلس الدولة في مصر . الاعتقال في معتقل لا يكفل للمسجونين القيام بما يحمي حقوقهم يعد من قبيل القوة القاهرة[٢] ، والمرض العقلي يعد من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة[٣] .

ويتبين من استقراء أحكام القضاء الإداري في مصر أن مناط القوة القاهرة التي توقف الميعاد هو وجود المدعي في حالة استحالة مطلقة تمنعه من التصرف . أما ما يدعي به بعض ذوي الشأن من أنهم كانوا مكرهين على السكوت على حقوقهم بسبب كونهم موظفين عموميين يخشون بطش الحكومة إذا قاضوها ، فإنه لا يدخل في معنى القوة القاهرة ، لأن العلاقة بين الموظف والحكومة لا تحول دون المطالبة بالحقوق أمام المحاكم[٤] ، كما أنه لا عبرة في قيام حالة القوة القاهرة ، بما يتذرع به المدعي من أن تباطؤه في رفع دعواه يرجع إلى أنه كان مفهوماً لديه أن اختصاص محكمة القضاء الإداري لا يشمل طائفة الموظفين الذين هو واحد منهم ، لأن الخطأ في فهم المسألة القانونية لا يصلح عذراً لامتداد ميعاد حدده القانون ورتب على انقضائه أثراً هو السقوط[٥]، والاستحالة المطلقة المترتبة على القوة القاهرة من مسائل الواقع التي تخضع لتقدير القاضي ، ويختلف هذا التقدير حسب ظروف الحال ، والعبرة في هذا الشأن ليست بوقوع القوة القاهرة ، وإنما بالأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث قيام ذوي الشأن بالإجراء أو استحالة ذلك[٦] .

---

(١) عبد الوهاب ، محمد رفعت ، القضاء الإداري (د.ن ، مصر ، د.ط ، ١٩٩٠م) ص٦٦ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٥٦٦لسنة ٣٩ق ، جلسة ١٩٩٤/٥/٨، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، قضاء الإلغاء أسس إلغاء القرار الإداري (دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٨م) ص٧٤٢ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣٥٢ لسنة ٢٣ق ، ١٩٧١/١٢/٣٠، أشار إليه ، فهمي ، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٦٠٥ .

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري ، الدعوى رقم ٤٧٤ ، جلسة ١٩٥٣/٥/٢٠ ، أشار إليه ، الجرف ، طعيمة ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٠م) ص٤٠٨ ، ٤٠٩ .

(٥) حكم محكمة القضاء الإداري ، الدعوى رقم ١٥٩٦ لسنة ٧ق ، جلسة ١٩٥٤/٦/١٤ ، أشار إليه ، الجرف ، طعيمة، المرجع السابق ، ص٤٠٩ .

(٦) حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٨٠٦ لسنة ٢٢ق ، جلسة ١٩٨١/١/٢٤، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، قضاء الإلغاء أسس إلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٧٤١ .

ومع ذلك فإن التوسع في نطاق القوة القاهرة يؤدي إلى تعثر سير العمل الإداري ، وعدم استقرار للمراكز القانونية ، ولا يعني ذلك تجاهل هذه القوة وإغفالها ، وإنما محاولة التوفيق بين المصالح العامة المتمثلة في حسن سير العمل ، واستقرار المراكز القانونية ، وبين المصلحة الخاصة المتمثلة في المحافظة على حقوق الأفراد من ناحية أخرى دون إفراط أو تفريط .

المطلب الثاني

نص القانون

ويقصد به النص النظامي المماثل في القوة للنص النظامي المحدد لميعاد دعوى الإلغاء ، **فبالنسبة للمملكة** فإنها حديثة عهد بتحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء ، ومثل هذه الحالة نادرة ، ولكن بإمكان المنظم أن يتدخل بنظام أو بقرار إذا استدعى الأمر أن يمد بموجبه ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

أما في مصر فمن أمثلة ذلك ما نص عليه القانون على وقف ميعاد الطعن في بعض القرارات الإدارية ، حيث قضت المادة (٤) من القانون رقم ٣٧٧ لسنة ١٩٥٣من أنه " يعتبر موقوفاً لمدة سنة من تاريخ العمل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ الخاص بالمعادلات الدراسية ميعاد الطعن في قرارات اللجان القضائية الصادرة بالاستناد إلى قرارات مجلس الوزراء المشار إليه في المادة الرابعة منه "[١] .

(١) الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٣٤٥ ، ٣٤٦ .

المبحث الخامس

تجدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

إذا انغلق ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري بانقضاء مدته ، فإن هذا الميعاد يتجدد من جديد كاملاً بظهور وقائع قانونية أو مادية في تاريخ لاحق ، وهذا ما يسميه بعض الشراح انفتاح الميعاد(١) ، ومن الوقائع التي أقرها القضاء الإداري وبسببها يتجدد الميعاد هي تأخر اكتشاف المصلحة ، والحكم بعدم الدستورية ، ولذلك سنقوم بدراسة هذين السببين في مطلبين هما :

المطلب الأول : تأخر اكتشاف المصلحة .

المطلب الثاني : الحكم بعدم الدستورية .

---

(١) الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٣٥٥ ، ص٣٥٦ . وعبدالوهاب ، محمد رفعت ، القضاء الإداري ولاية أو قضاء الإلغاء ــ ولاية أو قضاء التعويض الإجراءات في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص١٠٥ . وخليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٧م) ،ص٧٧٠ وما بعدها .

المطلب الأول

تأخر اكتشاف المصلحة

استقر القضاء الإداري على أن ميعاد الطعن بالإلغاء يتجدد من جديد ، إذا كانت مصلحة المدعي في الطعن بالإلغاء على القرار لم تظهر إلا في تاريخ لاحق لصدوره .

ومن الأحوال التي استقر القضاء على تجدد ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة توافر أي منها :

١ــ قرار النقل المكاني لأحد العاملين الذي تبين للعامل بعد فترة أن القصد منه تفويت حقه في الترقية بالأقدمية ، وذلك بترقية من هو أحدث منه ، ففي هذه الحالة يبدأ ميعاد الطعن بإلغاء قرار النقل من تاريخ علم العامل المنقول بقرار الترقية الذي يتضمن تخطيه. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الشأن بأنه إذا تعذر على صاحب المصلحة إدراك ما ترمي إليه الإدارة من قرار نقله " فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن ينكشف له هدفه ودواعيه وتسفر الإدارة عن وجهها فيما كانت ترمي إليه بالنقل وتبتغيه ، وعلى ذلك إذا تبين أنه لم يتهيأ للمدعي تبين قصد الإدارة الجاثم وراء النقل إلا حين صدور قرار الترقية فيما تضمنه من تخطيه كان من الحق ألا يحاسب على ميعاد الطعن إلا من ذلك الحين "[١] .

٢ــ قد لا تظهر المصلحة لصاحب الشأن في الطعن على القرار بالإلغاء ، إلا من تاريخ علمه بواقعة جوهرية لا يتبين حقيقة علمه بمركزه القانوني إلا نتيجة للعلم بها ، وعندئذ لا يبدأ الميعاد إلا من تاريخ العلم بتلك الواقعة .

وتأكيداً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه " متى كان الثابت أنه لم يقم من الأوراق على الأخص في محضر التحقيق الذي أجرته النيابة الإدارية دليل على علم المدعي بواقعة موافقة وكيل الوزارة على نقله من الكادر الفني العالي إلى الكادر الإداري في ١٩٥٦/٢/١١ وهي التي يتخذها سنداً للنعي على القرارين المطعون فيهما ،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية رقم ١٠٢١، جلسة ١٠فبراير ١٩٦٢ ، أشار إليه ، الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٣٥٥ .

فيما تضمناه من تخطيه في الترقية إلى الدرجتين الرابعة والثالثة الإداريتين وذلك قبل تقديم تظلمه في ١٩٦٠/٩/٢٠ ومن ثم فإن ميعاد الطعن في هذين القرارين لا ينفتح في مواجهة المدعي إلا من هذا التاريخ وحده بوصفه التاريخ الذي تبين فيه حقيقة مركزه الذي القانوني في الانتماء إلى الكادر الإداري والذي يتيح له بهذه المثابة الطعن في القرارين المذكورين بقطع النظر عن مدى علمه اليقيني بصدورهما سواء لسابقة نشرهما في النشرة الشهرية الخاصة بالوزارة فور صدورهما ، أو لما تتيحه له طبيعة عمله من الاطلاع عليهما وعلى غيرهما من القرارات الصادرة في شئون الموظفين(١) .

٣ــ قد لا تظهر المصلحة في الطعن في القرار الإداري إلا بصدور قانون جديد بعد صدور القرار الإداري فيفتح ميعاد الطعن بإلغائه من تاريخ صدور هذا القانون .

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا المبدأ في حكم لها جاء فيه " أما عن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد المقرر لطلب إلغاء القرارات الإدارية في قانون مجلس الدولة ، فإنه قد أصبح بدوره بعد صدور القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٤ غير ذي موضوع ، ذلك أن هذا القانون قد فتح باب الطعن في قرارات إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي ، وقضى بتصحيح أوضاع العاملين الذين انتهت خدمتهم بغير الطريق التأديبي ، طبقاً لقواعد موضوعية موحدة واجبة التطبيق على من كان لجأ منهم إلى القضاء طالباً إلغاءها ، أو تراخى إلى أن صدر هذا القانون ثم تقدم بطلبه طالباً العودة إلى الخدمة، فإن المدعي وقد أقام دعواه بطلب إلغاء قرار إنهاء خدمته قبل العمل بهذا القانون، وكان بهذا دلالة أمعن أثراً في معنى التمسك بالعودة إلى الخدمة من مجرد طلب العودة إلى الخدمة بالتطبيق لحكم المادة الثالثة من هذا القانون ، فإن هذه الدعوى تكون بهذه المثابة قد أصبحت بحكم القانون مقبولة شكلاً "(٢) .

٤ــ قد لا تتكشف مصلحة الطاعن في إقامة طعنه إلا بعد صدور حكم قضائي لصالح المدعي في دعوى معينة ، فيفتح الميعاد من تاريخ صيرورة هذا الحكم نهائياً ، ومن ثم فإن صدور حكم لصالح أحد العاملين بتسوية حالته ، وإرجاع أقدميته في الدرجة أو

---

(١) حكم محكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٢٠١ لسنة ١٤ق ، جلسة ١٩٧٢/٥/٧ ، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط ، مرجع سابق ، ، ص٧٧١ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣٦٣ لسنة ٢٩ق ، جلسة ١٩٧٢/٢/١٥ ، أشار إليه ، زيدان ، على الدين، وأحمد ، محمد السيد ، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص٦٦٩ .

الدرجات التي شغلها يفتح أمامه باب الطعن في القرارات السابق صدورها ، على أساس المركز القانوني الذي استقر له بموجب هذا الحكم[1] .

أما بالنسبة لديوان المظالم ، فإنه لم يصدر أحكاماً ــ على حد علمنا ــ تتعلق بأثر تأخر اكتشاف المصلحة على ميعاد دعوى الإلغاء ، وغيبة الاجتهاد القضائي في هذا الصدد لا يمنع من الأخذ بتأخر اكتشاف المصلحة كسبب لتجدد الميعاد باعتبار أن الأخذ بها من القواعد العامة ، ويعزز هذا الرأي الاتجاه الواضح للديوان عند تقديره مشروعية الأعذار التي يترتب عليها إطالة مدة رفع الدعوى ، حيث راعى في كثير من أحكامه تلك الأعذار المؤدية إلى إطالة مدة سريان الطعن بالإلغاء[2] .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٤٦٦ لسنة ٢٤ق ، جلسة ١٩٨٤/٥/١٩ ، أشار إليه ، عبدالوهاب ، محمد رفعت ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص١٠٩ .

(٢) سبق الإشارة إليها في ص١١٤ ، ١١٥ .

المطلب الثاني

الحكم بعدم الدستورية

إذا حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون المانع من التقاضي أو القانون الذي صدر القرار الإداري المراد الطعن فيه تطبيقاً له ، فإن ميعاداً جديداً لرفع الدعوى يبدأ من جديد لرفع دعوى الإلغاء يبدأ اعتباراً من تاريخ نشر هذا الحكم ، **وبالنسبة لديوان المظالم** فإنه لا يوجد ــ على حد علمنا ــ اجتهاد له في هذا الصدد .

أما في مصر فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه " من المسلم أن قضاء المحكمة العليا بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ بتعديل المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة فيما نصت عليه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم من غير الطريق التأديبي من أعمال السيادة يفتح المجال للطعن في هذه القرارات أمام محاكم مجلس الدولة سواء ما كان منها صادراً بعد نشر الحكم أو صادراً قبل نشره"[١] . وكذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر " بعدم دستورية القانون لذلك ينفتح باب الطعن في القرارات الجمهورية الصادرة بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبي بمواعيد جديدة مبتدئة ، لزوال المانع في مخاصمة هذه القرارات قضائياً بصدور أحكام المحكمة العليا ونشرها في الجريدة الرسمية"[٢] .

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم ٤٤٥ لسنة ٢٤ق ، جلسة ١٩٧٣/٦/٢٦ ، أشار إليه ، زيدان ، على الدين ، وأحمد ، محمد السيد ، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص٦٧٠ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية رقم ٢٠٧ لسنة ٢٧ق ، أشار إليه ، الحلو ، ماجد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٣٥٦ .

المبحث السادس

انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

لقد أوضحنا فيما سبق أن ميعاد الطعن في مشروعية القرارات الإدارية والمحدد بستين يوماً يسري من تاريخ نفاذ هذه القرارات تجاه أصحاب الشأن ، الذي يبدأ من تاريخ نشرها أو إعلانها ، أو ثبوت علمهم اليقيني بصدورها ، حيث يستمر سريان هذا الميعاد حتى ينقضي بانقضاء اليوم الأخير منه ، أي بعد إتمام مدته النظامية وبذلك يكون انقضاء ميعاد الطعن طبيعياً .

إلا أن ميعاد الإلغاء قد يواجه حالات معينة تؤدي إلى سقوط حق أصحاب الشأن في الطعن خلاله ، ومن ثم انقضاء هذا الميعاد قبل إتمام مدته النظامية حيث يكون ميعاد الطعن استثنائياً .

ونظراً لأهمية انقضاء ميعاد الإلغاء وتعدد حالاته وأسبابه سواء كان انقضاء طبيعياً أو استثنائياً ، وكذلك خطورة الآثار القانونية والنتائج المادية الناجمة عن انقضائه ، وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على تحديد هذه الحالات بحالتين هما(١) :

الحالة الأولى : قبول القرار الإداري المعيب .

الحالة الثانية : تنفيذ القرار الإداري المعيب تنفيذاً مادياً .

وسنقوم بدراسة تلك الحالتين من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : قبول القرار الإداري المعيب .

المطلب الثاني : تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً مادياً .

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٥٩٣ . ونده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني (بدون دار نشر ، عمان ، د.ط، ١٩٧٢م) ص٣١١ . وأبو العثم ، فهد عبدالكريم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق (دار الثقافة ، عمان ، د.ط ، ٢٠٠٥م) ص٢٩٧ . والشويكي ، عمر محمد ، القضاء الإداري (دار الثقافة ، عمان ، ط١ ، ٢٠٠٧م) ص٢٣١ .

المطلب الأول

قبول القرار الإداري المعيب

أولاً : ماهية القبول

قبول القرار الإداري المعيب هو قيام صاحب الشأن بمجموعة أفعال وتصرفات تعبر عن إرادته الحرة ورأيه الثابت بقبوله لهذا القرار ورضوخه لأحكامه خلال ميعاد الطعن القانوني رغم العيوب التي تشوبه والأضرار المادية والأدبية التي تمس المصالح ، بحيث يترتب على هذا القبول سقوط حق الطعن نهائياً قبل انقضاء ميعاده القانوني ، ولا يحق له الرجوع عنه إطلاقاً اعتباراً من تاريخ صدوره[١] .

ثانياً : أنواع القبول

ينقسم القبول بالقرار الإداري المعيب إلى نوعين

النوع الأول : أن يكون القبول صريحاً[٢] :

بحيث لا يدع مجالاً للشك أو الالتباس في التعبير عن إرادة صاحب الشأن الجازمة ورأيه الحاسم تجاه هذا القرار ، وتقطع في دلالتها على قبوله بأحكامه ، كأن يتقدم صاحب الشأن إلى جهة الإدارة مصدرة القرار الإداري المعيب بطلب خطي يعلن فيه صراحة قبوله بمحتوياته واستعداده التام لتنفيذه ، أو يسارع إلى تنفيذ مضمون هذا القرار طواعية فور إبلاغه إليه رغم سريان ميعاد الطعن القانوني في مشروعيته .

النوع الثاني : أن يكون القبول ضمنياً[٣] :

بحيث يستنتج من أفعال صاحب الشأن وتصرفاته التي تعبر كقرائن عن إرادته الحرة إزاء القرار الإداري المعيب وتفيد قبوله بأحكامه ، كأن يطلب من جهة الإدارة التي

---

(١) الشويكي ، عمر محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٣١ ، بتصرف يسير .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٥٩٥ . ونده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ،ص٣١٥ .

(٣) الطماوي ، سليمان محمد ، المرجع السابق ، ج١ ، ص٥٩٥ . ونده ، حنا إبراهيم ، المرجع السابق ، ص٣١٤ ، ٣١٦ .

فصلته من العمل تصفية حقوقه وتعويضاته المستحقة له نتيجة لقرار الفصل ، رغم عدم انقضاء ميعاد الطعن القانوني في مشروعية هذا القرار ، حيث يعد طلب تصفية المستحقات القانونية للمذكور قرينة مادية على قبوله بقرار الفصل ورضوخه لأحكامه .

والأصل في القبول أن يكون لاحقاً لصدور القرار الإداري ، باعتباره تصرفاً قانونياً يترتب عليه آثار معينة ، ومن ثم ينبغي أن تنصب هذه الآثار على قرار موجود ونافذ ، كي يتحقق الهدف المنشود من القبول سابقاً لصدور القرار الإداري أحياناً فقد يطلب صاحب الشأن من جهة الإدارة المعنية إصدار قرار إداري معين أو يتم الاتفاق بينه وبين هذه الجهة الإدارية على إصدار قرار إداري بموصفات وشروط محددة ، فإذا استجابت جهة الإدارة لطلبه وأصدرت قراراً إدرياً طبقاً لرغبته ، فلا يجوز له الطعن في مشروعية هذا القرار بعد صدوره ، لأن قبوله بأحكام هذا القرار يكون قد تم قبل صدوره ومن ثم فقد سقط حقه بالطعن في صحته قبل انقضاء ميعاده القانوني[١] .

وقد علل القضاء الإداري سبب تبنيه لهذا الرأي بأنه لما كان المنظم قد حدد ميعاداً خاصاً للطعن في مشروعية القرارات الإدارية بقصد إزالة العيوب الواردة فيها ، فإن انقضاء هذا الميعاد دون قيام أصحاب الشأن بممارسة حقهم القانوني بالطعن ضد هذه القرارات رغم إتاحة الفرصة الكافية والمجال المناسب لهم يعد قرينة على قبولهم الضمني بصدور هذه القرارات الإدارية ورضاهم بنفاذها ، ومن ثم انعدام حقهم بالطعن في مشروعيتها[٢] .

لذا فإنه من باب أولى أن يعد قبول ذوي الشأن الصريح بصدور القرارات الإدارية المعيبة ورضوخهم لأحكامها خلال ميعاد الطعن القانوني مبرراً لسقوط هذا الميعاد قبل انقضاء مدته القانونية ، إذ ليس من المعقول أو المقبول إطلاقاً أن يكون القبول الضمني بالقرار الإداري المعيب أقوى أثراً وأشد فعالية من القبول الصريح في تقرير سقوط حق الطعن القانوني[٣] .

إلا أن القضاء الإداري لم يعد مجرد صمت صاحب الشأن تجاه القرار الإداري الصادر بحقه قبولاً منه أو رضا بنفاذه ، ما لم يقترن بأفعال وتصرفات معينة تعبر في

---

(١) نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ، ص٣١٤ ، ٣١٥ ، بتصرف .

(٢) نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، المرجع السابق ، ص٣١٧ .

(٣) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٥٩٦ .

مجملها عن هذا القبول ، لأن الصمت بحد ذاته لا يعبر عن أي تصرف قانوني أو فعل مادي من قبل صاحب العلاقة ومن ثم لا يمكن اتخاذه قرينة على قبول المذكور ورضاه أصلاً(١) .

ويعود للمحكمة الإدارية المختصة تقدير قيمة هذه القرائن وتقييم قوة دلالتها على قبول صاحب الشأن بالقرار الإداري المعيب ، ومدى إذعانه لأحكامه ، باعتبارها من الوقائع المادية التي تدخل في اختصاصها قانوناً .

ثالثاً : شروط القبول :

يشترط في القبول المسقط لميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرار الإداري قبل انقضاء مدته القانونية سواء كان القبول صريحاً أو ضمنياً توفر الشروط التالية :

١ ــ أن يصدر القرار من صاحب الشأن مباشرة(٢) :

يعد القبول نافذاً ويترتب آثاره القانونية المسقطة لميعاد الطعن القانوني إذا صدر من صاحب الشأن مباشرة سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً أي سواء صدر القبول عن الأفراد والأشخاص العاديين ، أو عن الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة فإن آثاره القانونية تجاه حق الطعن القضائي واحدة .

٢ ــ أن يصدر القبول عن إرادة حرة واختيار تام(٣) :

أي أن يصدر القبول عن إدراك كامل بماهيته ووعي تام بالآثار النظامية والنتائج المادية المترتبة عليه ، ودون أي ضغط أو إكراه ، باعتباره أحد التصرفات النظامية ، فإذا تم قبول صاحب الشأن بالقرار الإداري المعيب نتيجة للغش أو الخداع أو التضليل من جهة الإدارة مصدرة هذا القرار أو تحت تأثير الضغط أو الإكراه سواء كان إكراهاً مادياً أو معنوياً فلا يعتد بهذا القبول أصلاً ولا قيمة نظامية له إطلاقاً ؛ لأنه لم يصدر عن إرادة سليمة واختيار حر ، إذ إن الإرادة الكاملة وحرية الاختيار هو ركن أساسي لصحة التصرفات القانونية وشرط لازم لنفاذها ، ومن ثم لا يرتب هذا القبول المعيب أثره

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٥٩٥ .

(٢) نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ، ص٣١٣ . والشويكي ، عمر محمد ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص٢٣٣ .

(٣) نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ، ص٣١٣ ، ٣١٤ . والشويكي ، عمر محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٣٣ ، بتصرف يسير .

النظامي المسقط لميعاد الطعن في مشروعية القرار الإداري ، بل يستمر سريان هذا الميعاد حتى انقضاء مدته النظامية .

٣ــ أن يصدر القبول خالياً من الشروط أو القيود[١] :

أي أن يصدر القبول خالياً من أية شروط أو قيود تحد من نفاذه وتجعل وجوده وهمياً ، فإذا علق صاحب الشأن قبوله بالقرار الإداري المعيب على نفاذ شرط معين أو حدوث واقعة محددة ، ولم يتحقق هذا الشرط أو تلك الواقعة ، أضحى هذا القبول منعدماً كلياً ولا قيمة قانونية له إطلاقاً ، ولا يؤدي من ثم إلى سقوط ميعاد الطعن القانوني قبل انقضاء مدته النظامية ، كأن يشترط صاحب العلاقة لقبول القرار الإداري الصادر بشأنه تعديل بعض أحكامه ، أو تأجيل نفاذه لفترة محددة ، فإذا لم تقم الإدارة المعنية بالتعديل المقترح لهذا القرار ، أو لم تؤجل نفاذه إلى التاريخ المطلوب ، يعد قبول المذكور كأن لم تكن أصلاً وتنعدم آثاره كلياً ، ومن ثم لا يسقط حق المذكور بالطعن في مشروعية هذا القرار ، وإنما يستمر سريان حق الطعن حتى انقضاء ميعاده النظامي .

رابعاًــ شكل وطريقة القبول

لا يشترط شكلاً معيناً أو طريقة محددة لصدور القبول المسقط لميعاد الطعن النظامي[٢] ، إذ يجوز لصاحب الشأن أن يعلن قبوله بالقرار الإداري المعيب كتابة ، كأن يتقدم بطلب خطي إلى الإدارة مصدرة هذا القرار أو يرسل برقية أو إخطاراً بريدياً ، يتضمن موافقته على القرار المذكور ، حيث يسقط حق صاحب الشأن بالطعن في مشروعية هذا القرار اعتباراً من تاريخ صدور هذه الموفقات الخطية ، كما يجوز أن يتم القبول شفاهة ، كأن يعلن صاحب العلاقة شخصياً أمام موظفي الإدارة مصدرة القرار المعيب قبوله بهذا القرار واستعداده لتنفيذه ، حيث يتعين على الموظف المختص تسجيل هذا القبول في سجلات الإدارة الرسمية ويتضمن اسم الشخص القابل ، ورقم القرار المقبول به ، وتاريخ صدوره ، وموضوعه ، وتاريخ صدور القبول ، حيث يسقط حق صاحب الشأن بالطعن في مشروعية هذا القرار اعتباراً من تاريخ تسجيل القبول رسمياً[٣].

---

(١) نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ، ص٣١٣ ، ٣١٤ . والشويكي ، عمر محمد ، القضاء القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٣٣ . وأبو العثم ، فهد عبدالكريم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق، ص٣٠١ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٥٩٤ .

(٣) البيانوني ، محمد الأمين ، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير(غير منشورة) ، الجامعة الأردنية ، عمان ، (١٩٨٥م) ، ص١٦٢ ، ١٦٣ .

أما إذا اشترط القانون شكلاً خاصاً أو أسلوباً محدداً لصدور القبول ، أو حــدد إجــراءات ووسائل خاصة لتقديمه ، فينبغي على أصحاب الشأن ، سواء كانوا جهات رسمية أو أفراد التقيد التام بالشكل أو الأسلوب المحدد قانوناً ، واتباع هذه الإجراءات والوسائل الخاصــة حرفياً ، تحت طائلة بطلان القبول كلياً وانعدام آثاره القانونية نهائياً(١) .

إلا أن هذا القبول ليس مطلقاً ولا ينتج أثره القانوني المسقط لحق الطعن القضــائي في كافة القرارات الإدارية المعيبة ، إنما هناك قرارات إدارية لا يسري عليهــا القبــول أصلاً ، إما بسبب جسامة العيوب ، وخطورة المخالفات القانونية التي تنطوي عليهــا ، أو بسبب عمومية أحكامها وشمولية آثارها واستمرارية النتائج الناجمة عنها ، بحيــث يبقــى الطعن في مشروعية هذه القرارات مفتوحاً لمدة غير محددة رغم انقضاء ميعاده القانوني مهما طال الزمن .

وقد استقر القضاء الإداري على تحديد القرارات الإدارية التي لا يســري عليهــا القبول ، ولا يرتب آثاره القانونية المسقطة لميعاد الطعن النظامي وهي كما يلي(٢) :

١ــ القرارات الإدارية المعدومة .

٢ــ القرارات الإدارية التنظيمية .

ومن ثم فإن قبول مثل هذه القرارات لا يؤدي هذا القبول إلى سقوط حق الطعــن في مشروعية هذه القرارات إطلاقاً ، وإنما يبقى هذا الحق سارياً لمدة غير محــددة مــا دامت هذه القرارات موجودة فعلاً .

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في مصر على مشروعية قبول القرار ومــن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا " إن التنازل لا يفترض ولا يمكن استنتاجه مــن قــرار إداري تضمن تسوية حالة الموظف على وجه مخالف لما قضى به قرار اللجنة القضائية ، وتأشير الموظف عليه بالعلم "(٣) . وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري فقد جاء في أحــد أحكامها " غير أن المحكمة تقرر أن المدعي وهو صاحب الحق الوحيــد فــي التمســك بوجوب إعلانه بالتهمة إعلاناً جديداً والتمسك بطلب التأجيل للاستعداد وغير ذلــك ممــا

---

(١) البيانوني ، محمد الأمين ، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص١٦٣ .

(٢) نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ، ص٣١٢ . وأبو العثم ، فهد عبدالكريم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص٢٩٧ ، ٢٩٨ . والشويكي ، عمر محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٣٢.

(٣) عبداللطيف ، محمد ، نظرية التنازل في القانون الإداري (دار النهضة العربية ، مصر ، د.ط ، ١٩٩٠م) ص١٢٦.

يتمسك به أمام المحكمة ويقيم عليه الطعن ببطلان الإجراءات ، وقد ترك التمسك بكل ذلك مختاراً أمام اللجنة ، فإن إجراءات المحاكمة التي تمت بعد ذلك صحيحة "[1] .

وقد اعترض بعض شراح القانون على أن قبول قرار غير مشروع يعد أمراً مخالفاً للنظام العام[2] .

والذي أرى أن قبول القرار الإداري المعيب لا يعد سبباً من أسباب انقضاء ميعـــاد رفع دعوى الإلغاء قبل إتمام مدته النظامية ، ما لم يوجد نص من المنظم يبين ذلك ، لأن ميعاد رفع دعوى الإلغاء من النظام العام .

أما بالنسبة لديوان المظالم فإنه لا يوجد ــ على حد علمنا ــ اجتهاد له فـــي هــذا الصدد .

---

(١) عبداللطيف ، محمد ، نظرية التنازل في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص١٢٧ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٥٩٤ ، الحاشية رقم (٢) .

المطلب الثاني

تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً مادياً

أولاً : ماهية التنفيذ المادي وأنواعه

وهو قيام صاحب الشأن بتنفيذ أحكام القرار الإداري الصادر بحقه تنفيذاً مادياً ، ودون طلب أو ضغط من جهات الإدارة المعنية ، حيث يعد هذا التنفيذ الطوعي للقرار الإداري قرينة مادية قاطعة على قبول صاحب الشأن بمطعون هذا القرار ورضوخه لأحكامه ومن ثم يسقط حق المذكور بالطعن في مشروعية هذا القرار اعتباراً من تاريخ هذا التنفيذ الطوعي .

إلا أن جهات الإدارة قد تلجأ إلى تنفيذ قراراتها المعيبة تنفيذاً إجبارياً إذا امتنع أصحاب الشأن عن تنفيذها اختيارياً ، مما يؤدي أيضاً إلى سقوط ميعاد الطعن النظامي في مشروعية هذه القرارات قبل انقضاء مدته النظامية ، ليس بسبب قبولها من أصحاب العلاقة ورضائهم بنفاذها ولكن بسبب استحالة إلغائها عملياً ومن ثم انعدام جدوى الطعن في صحتها وزوال الفائدة من طلب إلغائها نهائياً .

وذلك كأن تصدر البلدية قراراً بهدم منزل متصدع ، ثم تسارع إلى تنفيذ قرار الهدم فعلاً خشية سقوطه فجأة ، مما يحرم صاحب الشأن عملياً من ممارسة حقه القانوني في الطعن ضد هذا القرار ، بسبب انعدام موضوعه وزوال محله ، ومن ثم يسقط حق الطعن قبل انقضاء مدته القانونية بسبب جدواه وانتفاء الفائدة منه ، وذلك من تاريخ التنفيذ الفعلي لهذا القرار[١] .

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٥٩٣ . ونده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ، ص٣١٩. وأبو العثم ، فهد عبدالكريم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص٢٩٧ ، ٢٩٨ . والشويكي ، عمر محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ،ص٢٣٤.

ثانياً : شروط التنفيذ المادي

يشترط في التنفيذ المادي المسقط لميعاد الطعن النظامي في مشروعية القرار الإداري قبل انقضاء مدته النظامية سواء كان التنفيذ اختيارياً أو إلزامياً توافر الشروط التالية(١) :

١ــ أن يجعل إلغاء القرار الإداري المنفذ مستحيلاً

أي أن يستحيل تلافي النتائج العملية المترتبة على تنفيذ هذا القرار ، وأن يتعذر إعادة الحال إلى سابقه قبل التنفيذ وذلك بسبب انعدام موضوع القرار المطلوب إلغاؤه وزوال محله كلياً ، مما يجعل ممارسة حق الطعن في مشروعية هذا القرار غير مجد بتاتاً، ولا يحقق أية فائدة إطلاقاً ومن ثم يسقط ميعاد الطعن النظامي ضد هذا القرار قبل انقضاء مدته النظامية ، اعتباراً من تاريخ هذا التنفيذ بسبب عدم جدواه ، كقرار وزارة الصحة بإتلاف مواد غذائية فاسدة ، فإن قيام الإدارة المعنية بتنفيذ قرار الإتلاف تنفيذاً مادياً يجعل من المستحيل إعادة هذه المواد الغذائية إلى حالتها السابقة قبل إتلافها ، ومن ثم لا مجال لطلب إلغاء قرار الإتلاف بعد تنفيذه إطلاقاً بسبب انعدام موضوعه نهائياً ، واستحالة إزالة آثاره المادية كلياً .

٢ــ أن تكون استحالة إلغاء القرار الإداري المنفذ بكامله

أي أن يستحيل تدارك الآثار المادية الناجمة عن تنفيذ القرار استحالة كلية ، بحيث يتعذر إعادة موضوعه إلى حالته السابقة قبل التنفيذ نهائياً ، وحتى لو رغبت جهات الإدارة المعنية بذلك، لأن التنفيذ المادي للقرار المطلوب إلغاؤه يؤدي إلى انعدام موضوعه وزوال محله كلياً ، ومن ثم يسقط حق أصحاب الشأن بالطعن في مشروعية القرار ولو لم ينقض ميعاده النظامي اعتباراً من تاريخ هذا التنفيذ بسبب عدم جدواه وانتفاء الفائدة من تقديمه .

أما إذا كانت استحالة إلغاء القرار الإداري المعيب بعد تنفيذه مادياً استحالة جزئية أو مؤقتة ، بحيث يمكن إعادة مضمون القرار المنفذ إلى وضعه السابق قبل التنفيذ تماماً ، ومن ثم تحاشي النتائج المادية المترتبة على تنفيذ هذا القرار وتلافي آثاره العملية كلياً ، فإنها لا تؤدي إلى سقوط ميعاد الطعن النظامي في مشروعية القرار الإداري المنفذ قبل

---

(١) البيانوني ، محمد الأمين ، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص١٦٨ ، ١٦٩، ١٧٠ .

انقضاء مدته النظامية رغم تنفيذ مضمونه تنفيذاً مادياً ، بل يستمر سريان هذا الميعاد حتى انقضاء اليوم الأخير منه(١) .

ذلك لأن قيام الإدارة المعنية بتنفيذ قرارها عملياً لم يؤد إلـــى انعـــدام موضـــوعه وزوال محله أصلاً ، ومن ثم لا يحول هذا التنفيذ المادي دون ممارسة صاحب الشأن حقه القانوني بالطعن في مشروعية هذا القرار وطلب إلغاء كافة آثاره الضارة ، كقرار فصـــل موظف من الخدمة أو قرار إبعاد مواطن من البلاد ، فإن تنفيذ قراري الفصل أو الإبعـــاد عملياً لا يحول دون الطعن في صحتها وطلب إلغائهما إطلاقاً ، لأنه يمكن في مجال ثبوت بطلانهما ، إعادة الموظف المفصول إلى وظيفته وإعادة المواطن المبعد إلى وطنه(٢) .

إلا أن مجلس الدولة في مصر قد عدل عن هذا المسلك وقبل إلغاء القـــرار الإداري المعيب بعد تنفيذه(٣) .

وأما بالنسبة لديوان المظالم فلم أعثر على ما يفيد أنه أخذ بهذا المسلك ثـــم عـــدل عنه.

---

(١) البيانوني ، محمد الأمين ، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص١٧٠ .

(٢) نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ، ص٣١٢ . والشـــويكي ، عمـــر محمـــد ، القضـــاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٣٢ ، بتصرف .

(٣) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٥٩٣ .

الفصل الرابع

الاستثناءات الواردة على ميعاد دعوى الإلغاء

ويشتمل على ستة مباحث هي :

المبحث الأول : القرارات الإدارية المنعدمة .

المبحث الثاني : القرارات الإدارية المستمرة .

المبحث الثالث: القرارات الإدارية السلبية .

المبحث الرابع : القرار الإداري الصادر بناءً على غش أو تدليس .

المبحث الخامس : القرارات الإدارية الصادرة استناداً لسلطة مقيدة .

المبحث السادس : القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة .

الفصل الرابع

الاستثناءات الواردة على ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

الأصل هو خضوع كافة القرارات الإدارية لميعاد يتم الطعن فيه عليها بالإلغاء ، على ما سبق أن بينا وهو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به ، أو علمه بصدوره علماً يقيناً شاملاً لكافة عناصر القرار الإداري وثابتاً في تاريخ محدد ، وذلك تحقيقاً لاستقرار المراكز القانونية التي أوجدها القرار الإداري .

إلا أن القضاء الإداري أورد عدة استثناءات على هذه القاعدة العامة والتي أجاز فيها الطعن بالإلغاء على مجموعة من القرارات الإدارية دون التقيد بميعاد ، وذلك نظراً لطبيعتها من كونها قرارات منعدمة ، أو مستمرة ، أو سلبية ، أو كانت تعارض حجية الأمر المقضي به ، أو كانت ماسة بالحريات العامة ، تغليباً لمبدأ المشروعية على مبدأ استقرار المراكز والحقوق النظامية ، وهذا ما سوف أتناوله من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : القرارات الإدارية المنعدمة .

المبحث الثاني : القرارات الإدارية المستمرة .

المبحث الثالث: القرارات الإدارية السلبية .

المبحث الرابع : القرار الإداري الصادر بناءً على غش أو تدليس .

المبحث الخامس : القرار الإداري الذي يعارض حجية الأمر المقضي به .

المبحث السادس : القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة .

المبحث الأول

القرارات الإدارية المعدومة

يعد القرار الإداري المعدوم من أدق موضوعات النظام الإداري وأكثرها تشعباً وإثارة للجدل سواء بين شراح القانون أو القضاء ، ولم تصل اجتهادات الشراح في هذا المجال إلى إيجاد نظرية عامة تجمع شتات الفكرة وتؤصلها وتقطع النزاع حولها .

ولذلك فقد اختلف شراح القضاء الإداري في تعريف القرار الإداري المعدوم ، وذلك تبعاً لاختلاف الزاوية أو المعيار الذي يأخذ به كل منهم ، وهذه المعايير هي معيار اغتصاب السلطة ، ومعيار الظاهر ، ومعيار الوظيفة الإدارية ، ومعيار تخلف أركان القرار الإداري .

وفيما يلي سوف أورد بعض هذه التعاريف :

التعريف الأول

هو القرار الذي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني لتنزل به إلى حد غصب السلطة وتتحدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً[١].

المأخذ على هذا التعريف

أنه عرف القرار الإداري المنعدم بناءً على معيار اغتصاب السلطة وهذا المعيار لا يشمل كل حالات الانعدام التي تترتب على عدم المشروعية الجسيمة التي تصيب القرار الإداري ، فهو معيار يقتصر فقط على العيوب الجسيمة التي ترتبط بركن الاختصاص في القرارات الإدارية .

---

(١) عبد الباسط ، محمد فؤاد ، أعمال السلطة الإدارية (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٨٩م) ص٢٦٤ .

التعريف الثاني

هو القرار الذي يتحقق فيه عيب جسيم ، بحيث إذا فقد ركناً أو أكثر من أركانه فإن ذلك يؤدي إلى اختلاله ، بحيث يصل به حد الانعدام ، فيعد بمثابة واقعة مادية لا ترتب أثراً قانونياً ، فلا تكسب حقاً ولا ترتب التزاماً(١) .

المأخذ على هذا التعريف

أن القرار الإداري بناءً على هذا التعريف يكون معدوماً إذا تخلف أحد أركانه وهذا المعيار لا ينضبط لأن أركان القرار الإداري ليس محل اتفاق بين شراح القانون .

التعريف المناسب :

القرار المعدوم هو الذي بلغ فيه العيب حداً جسيماً يجرده من كيانه ومن صفته الإدارية ، ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية ــ سليمة أو معيبة ــ من حصانة(٢) .

والقدر المشترك المتفق عليه بين شراح القانون على حالات القرار الإداري المعدوم تتمثل في حالتين هي :

الحالة الأولى : صدور القرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة مطلقاً .

الحالة الثانية : تعدي السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية .

وقد بينت محكمة القضاء الإداري في مصر ذلك في أحد أحكامها بقولها " أن يصدر القرار من فرد عادي لا اختصاص له إطلاقاً ، أو من سلطة في شأن من اختصاص سلطة أخرى ، كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو التشريعية"(٣) . ومن أمثلة القرارات الإدارية المعدومة القرار الصادر نتيجة تفويض باطل ، وفي هذا

(١) فوده ، عبدالحكيم ، الخصومة الإدارية(دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، د.ط ، ١٩٩٧م) ص٥٥ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٧١٧ . وعكاشة، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة مرجع سابق ، ص١٦٨٤ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ٢٨/١١٨ق ، في ١٩٨٠/١/٢٢ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص١٦٨٥ .

تقول محكمة القضاء الإداري في مصر : " إن عيب عدم الاختصاص المبني على تفويض باطل ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة ، وينتهي بالقرار إلى الانعدام ، فإذا ما عين القانون شخصاً بالذات لممارسة اختصاص معين فلا يجوز له تفويض هذا الاختصاص لغيره ، وإلا اعتبرت القرارات الصادرة نتيجة لهذا التفويض الباطل ، منعدمة ولا أثر لها"[١] والقرار الفاقد لركن النية من الجهة الإدارية عند إصداره ، كالقرار الصادر بترقية موظف بدون وجه حق لعدم شرط الأقدمية فيه ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية في مصر : "ومن ثم فإذا رقي شخص بدون حق على فهم أنه يتوافر فيه شرط الأقدمية بينما هو فاقده ، فإن قرار الترقية بالنسبة إليه يكون في واقع الأمر قد فقد ركن النية على وجه ينحدر به إلى درجة الانعدام ، فلا يكتسب أية حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن فيه بالإلغاء أو السحب ، بل يجوز الرجوع فيه وإلغاؤه في أي وقت"[٢] .

ومن صور القرارات المعدومة في قضاء ديوان المظالم ، ما ذهب إليه في أحد أحكامه من أن "القرار الذي تصدره الوزارة بناء على ... هو مجرد قرار إداري لا يتسم بسمات الحكم القضائي ولا يحمل معناه ، وهو حقيق بالإلغاء إذا ما طعن فيه ، لأنه ينطوي على تعد اختصاص القاضي الذي وكل إليه النظام مهمة الفصل في تلك المنازعات ، ومن المسلم به والمستقر أن القرار الإداري الذي يتعدى على اختصاص هيئة قضائية هو إجراء معدوم لا قيمة له"[٣] ، وهذا الحكم يتعلق بحالة من حالات اغتصاب السلطة والتي تتمثل في اعتداء الجهة الإدارية على اختصاص هيئة قضائية .

وقد استقر ديوان المظالم ومجلس الدولة في مصر على أن القرار الإداري المعدوم لا يتحصن بمضي المدة المقررة للطعن في القرارات الإدارية وفي هذا يقول ديوان المظالم في حكم له : " فإنه وقد انتهت الدائرة إلى أن القرار قد شابه عيب جسيم أدى إلى اعتباره في حكم المعدوم ، فإنه والحالة هذه لا يتحصن بمضي المدة "[٤] .

وفي نفس السياق أيضاً تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر : "ومن حيث إن قانون مجلس الدولة قد حدد موعداً للطعن في القرارات الإدارية النهائية سواء بطلب إلغائها أو

---

(١) الكبيسي ، رحيم سليمان ، حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة في النظم الفرنسية والمصرية والعراقية ، رسالة دكتوراة (غير منشورة) ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، (٢٠٠٠م) ، ص٥١٩ .

(٢) عبدالله ، عبدالغني بسيوني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص١٨١ .

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ١٥٨/ت/٣ لعام ١٤٠٧هـ ، القضية رقم ٦٢٠/١/ق لعام ١٤٠٥هـ (غير منشور).

(٤) حكم ديوان المظالم رقم ٨١/د/ج/٢ لعام ١٤١٨هـ ، في القضية رقم ١٠٥/١/ق لعام ١٤١٨هـ (غير منشور) .

وقف تنفيذها وهو ستون يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بأية وسيلة من الوسائل القانونية أو اليقينية ، تتحصن بفواتها القرارات الإدارية ولو كانت باطلة ، ولا يسوغ بعدها إقامة الدعوى بطلب إلغائها أو وقف تنفيذها ولا يحد من هذه القاعدة إلا حالة انعدام القرارات الإدارية ، بأن تكون العيوب التي شابت القرار الإداري من الجسامة إلى الحد الذي تنحدر به إلى مرتبة الأعمال المادية التي لا ترقى إلى مرتبة الأعمال المادية التي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري لانعدام أي سند لها في أحكام الدستور أو القانون لما تنطوي عليه من خروج على الأحكام الأساسية التي تمثل النظام العام الدستوري أو القانوني لا تحكمه أية جهة من جهات الإدارة العامة ، مما تجعل من وجود هذه الأعمال والتصرفات المعدومة السند قانوناً مجرد عقبة مادية يجوز إزالتها في أي وقت مهما طال عليها الزمن دون أن يعصمه فوات المدة من طلب إلغائه في أي وقت إعلاءً للشرعية وسيادة الدستور والقانون "[١] .

وسبب عدم تقيد القرار الإداري المعدوم بميعاد للطعن بالإلغاء هو أنه قرار مشوب بعيب جسيم من عيوب المشروعية ، بحيث يجرده من صفته الإدارية ، مما ينحدر به إلى درجة الانعدام .

وما دام هذا القرار هو العدم سواء فإنه لا يكتسب حصانة ، حيث يظل ميعاد الطعن بتقرير انعدامه مفتوحاً ، نظراً لأن علة التحصن ضد الإلغاء ، وهي الرغبة في استقرار المراكز القانونية غير متوافرة في القرار المنعدم لسببين[٢] :

١ـــ أنه ليس قراراً إدارياً حتى يكتسب الحصانة المقررة للقرارات الإدارية .

٢ـــ : أنه لا يرتب إنشاء لمراكز قانونية حتى يكتسب حصانة تحقيقاً لاستقرارها ، حيث لا يعدو أن يكون عملاً بلا أثر ولا تأثير .

---

(١) عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٣٢٩ .

(٢) خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٧٣٠ .

المبحث الثاني

القرارات الإدارية المستمرة

يعد القرار الإداري المستمر قراراً إدارياً كغيره من القرارات الإداريـــة ، لكنـــه يتميز عن غيره باستمرار آثاره النظامية ، وترتبط فكرة القرار المســـتمر فـــي القـــانون الإداري بركن المحل في القرارات الإدارية ، فالمحل هو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار حالاً ومباشرة .

وقد قسم شرح القانون القرارات الإدارية التي يمكن تقسيمها مـــن حيـــث مـــدى استمرار تنفيذها إلى قرارات ذات أثر حال ومباشر ، وقرارات مستمرة التنفيذ .

والناظر يجد أن الأغلب الأعم من القرارات الإدارية تعد قرارات ذات أثر حال ومباشـــر أو غير مستمرة أو منجزة أو وقتية ، وهذه القرارات تستنفذ مضـــمونها أو موضـــوعها بمجرد تنفيذها ، فهي تنتج آثارها مباشر فور صدورها ، ولا يستغرق تنفيذها مدة طويلة ومن أمثلة القرارات غير المستمرة القرار الصادر بالتعيين في إحدى الوظائف العامـــة ، والقرار بهدم منزل آيل للسقوط ، فهذه القرارات تستنفذ موضوعها بمجرد تنفيـــذها مـــرة واحدة ، وتتوقف عن إحداث آثار قانونية بالنسبة للمستقبل[١] .

أما بالنسبة للنوع الثاني من القرارات وهي القرارات المستمرة فهي تعرف بأنها : "تلك القرارات التي لا تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها أي أنها تحـــدث آثارهـــا بصـــفة متجددة وقائمة إلى أن تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانوناً ، فيتجدد أثرها بحكم طبيعتها كلما استجدت مناسبة إصدارها في مواعيـــد متكـــررة مثلاً أو عند كل طلب صاحب الشأن وبعبارة أخرى فإن القرارات المســـتمرة هـــي تلـــك القرارات التي تحتمل استمرار تطبيقها ليس في الوقت الحاضر فحسب ، بل في المستقبل كذلك ، أي أنها تظل قابلة للتطبيق مستقبلاً ومنتجة لآثارها القانونية ما دامـــت أو يـــزول وجودها القانوني بإحدى الطرق المقررة لانتهاء القرارات الإدارية"[٢] .

---

(١) مشرف ، عبدالعليم عبدالمجيد ، القرار الإداري المستمر (دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٤م) ص٤٩.

(٢) جمال الدين ، سامي ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١ ، ٢٠٠٤م) ص٣٤٤ .

والقرار الإداري المستمر باعتباره قراراً إدارياً يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية بصفة عامة إلا ما يتعارض منه مع طبيعته المستمرة ، ولا سيما ميعاد الطعن بالإلغاء .

والقرار الإداري المستمر هو القرار الإداري الذي يستمر في إنتاج آثاره النظامية فترة زمنية غير محددة[١] .

ومع أن القرار الإداري المستمر ذو أثر قانوني متجدد ، لذا فإنه يتخذ إحدى صورتين[٢] :

الصورة الأولى : القرار الإيجابي المستمر .

الصورة الثانية : القرار السلبي المستمر .

والقرار الإيجابي المستمر : هو قرار صريح تصدره الإدارة بالمنح أو المنع فيتجلى فيه موقفها الإيجابي إزاء الطاعن[٣] . ومن أمثلته قرار المنع من السفر وفي ذلك يقول الديوان في حكم له : " وحيث إن هذا القرار يعتبر من القرارات المستمر أثرها على المدعي ويظل قائماً ويحق للمدعي التظلم منها حتى تقوم الجهة المدعى عليها بتسليمه جواز سفره ورفع اسمه من قائمة المنع من السفر"[٤] وفي ذلك أيضاً تقول القضاء الإداري في مصر : أن " القرار الصادر بوضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر ، مما يجعل له الحق في أن يطلب رفع اسمه في كل مناسبة تدعو إلى السفر إلى الخارج ، وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قراراً جديداً يحق له الطعن فيه بالإلغاء ووقف التنفيذ استقلالاً"[٥] .

ولو قيل إن مثل هذه القرارات تتحصن بفوات ميعاد الطعن بالإلغاء شأنها شأن بقية القرارات الفردية الأخرى ، فذلك يعني ببساطة أنه كتب على الأفراد المعنيين بها التقيد

---

(١) شطناوي ، علي خطار ، موسوعة القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٤٦٧ .

(٢) الملحم ، محمد عبدالله ، القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، الرياض ، ١٤٣١هـ ، ص٤٢ .

(٣) جمال الدين ، سامي ، إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٨٩ .

(٤) حكم ديوان المظالم رقم ٩٤/د/إ/٢٧ لعام ١٤٢٧هـ ، القضية رقم ١/٢٤٤٦/ق لعام ١٤٢٩هـ (غير منشور) .

(٥) حكم محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم ٢٦/١٦٤ق و جلسة ١٩٧٣/١/٩ أشار إليه ، مشرف ، عبدالعليم عبدالمجيد ، القرار الإداري المستمر (دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٤م) ص٤٩.

بما قررته بصفة أبدية ، فمن وضع اسمه مثلاً على قائمة الممنوعين من السفر يظل طول حياته حبيس بلده ولا يستطيع أن يغادرها مطلقاً(١) .

أما القرار السلبي المستمر : هو قرار ناتج عن موقف سلبي تتخذه الإدارة بالامتناع عن اتخاذ إجراء معين ألزمها باتخاذه القانون(٢) .

وسنتناول دراسة القرار السلبي في المبحث اللاحق لكن ينبغي الإشارة إلى أنه بين القرار المستمر والقرار السلبي عموم وخصوص ، ذلك أن امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار معين ، وإصرارها على ذلك واستمرارها يعد قراراً سلبياً مستمراً ، فإنه يمكن القول بأن كل قرار سلبي يعد مستمراً وليس العكس ، وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في مصر من " أن القرار السلبي بالامتناع عن إصدار قرار معين ، هو قرار إداري مستمر يبقى ميعاد طلب إلغائه مفتوحاً ، ذلك أن القرار يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام"(٣) وهو ما استقر عليه قضاء ديوان المظالم ، حيث جاء في أحد أحكامه " وتصرف الجهة المدعى عليها يعد قراراً سلبياً مستمراً ومتجدداً ، مما يجعل رفع الدعوى بشأنه لا تتقيد بمدة"(٤) .

وقد استقرت أحكام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية على أن القرار المستمر لا يتقيد الطعن فيه بالإلغاء بميعاد محدد ، بل يظل الطعن فيه مستمراً ما دام منتجاً لآثاره ، وفي هذا يقول الديوان في أحد أحكامه " وباعتبار أن القرار مستمر ويتجدد فيبقى ميعاد الطعن عليه مفتوحاً مما يتعين معه على الدائرة قبول هذا الطلب شكلاً "(٥) .

وكذلك الحال بالنسبة لقضاء مجلس الدولة في مصر ، حيث جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري " إن القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين ، كما هو الحال في الامتناع عن التأشيرة على الحكم بصلاحيته للشهر، يجوز الطعن فيه في أي وقت دون التقيد بميعاد معين "(٦) .

---

(١) بطيخ ، رمضان ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص١٤٧ .

(٢) عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع السابق ، ج١ ، ص٤٢٣.

(٣) عكاشة ، حمدي ياسين ، ، المرجع السابق ، ج١ ، ص٤٢٥ .

(٤) حكم ديوان المظالم رقم ٦١/د/أ/١١ لعام ١٤٢٦هـ ، القضية رقم ١/١٩٩٧/ق لعام ١٤٢٦هـ ، ج٣ ، ص١٤٩٠.

(٥) حكم ديوان المظالم رقم ٨٠/د/إ / ٢٤ لعام ١٤٢٦هـ ، القضية رقم ١/٩٧٩/ق لعام ١٤٢٤هـ ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ ، ج٣ ، ص١٠٧٤ .

(٦) عكاشة ، حمدي ياسين ، المرجع السابق ، ج١ ، ص٤٢٥ .

وسبب عدم تقيد القرار المستمر بميعاد للطعن بالإلغاء هو أن القرارات المستمرة تحدث آثارها بصفة متجددة وقائمة إلى أن تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة نظاماً ، فيتجدد أثرها بحكم طبيعتها كلما استجدت مناسبة إصدارها ، ولما كان تقييد ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية والمحدد بستين يوماً يفترض أن تلك القرارات قد أحدثت آثارها بصفة نهائية ، وبما أن القرار المستمر والذي تحدث آثاره بصورة متجددة وقائمة ، لذلك فإنه يجوز الطعن بالإلغاء فيه طالما بقي القرار. وقد بينت أحكام القضاء الإداري ذلك بأن القرارات المستمرة تقوم على فكرة استمرار القرارات باعتبارها ذات أثر مستمر وعدم انتهائها واعتبار كل قرار يصدر برفض الطلب بمثابة قرار إداري جديد يحق لصاحب الشأن الطعن فيه بالإلغاء(١) .

وقد اعترض بعض شراح القانون على فكرة القرار المستمر الذي لا يتحصن بمضي ميعاد الطعن بالإلغاء على أساس أن ذلك يوقع القضاء في حرج شديد ، ذلك لأن هناك عدداً كبيراً من القرارات الإدارية يمكن القول بأنها قرارات مستمرة ، ومع ذلك فإن هذه القرارات يخضع الطعن فيها لميعاد وتتحصن بمضي المدة ، فالقرار الصادر برفض ترقية هو قرار مستمر ، والقرار الصادر برفض تعيين شخص في وظيفة عامة هو أيضاً قرار مستمر ، باعتبار أن الفرد سيبقى خارج نطاق الوظائف العامة على وجه الاستمرار، ومع ذلك فلم يقل أحد إن مثل هذه القرارات التي أصدرتها الإدارة صراحة يمكن نفيها في أي وقت ، مع التسليم بما لها من أثر مستمر ، حيث تتحصن من الإلغاء بعد فوات ستين يوماً ، وانتهى هذا الرأي إلى أن فكرة القرار المستمر فكرة غير موفقة ، ومن شأنها أن تجعل الأمور تختلط في مجال الطعن بالإلغاء ، إضافة إلى أن فكرة القرار السلبي تغني عنها(٢) .

---

(١) عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٤٢٤ .

(٢) فهمي ، مصطفى أبو زيد ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص١١١، ١١٢ .

المبحث الثالث

القرارات الإدارية السلبية

سبق الإشارة إلى إن للقرار السلبي أثر مستمر[١] ، لكن هذا لا يعني عدم استقلال نظامه القانوني الذي يدور على سكوت الإدارة حال التزامها بالإفصاح عن إرادتها ، وقد أورد شراح القانون والقضاء عدة تعريفات للقرار الإداري السلبي نذكر منها مايلي :

التعريف الأول

رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخـــاذه وفقـــاً للقوانين واللوائح ، أو سكوتها عن الرد على تظلم مقدم إليها وذلك كله خلال مدة معينـــة يحددها القانون[٢] .

المأخذ على التعريف

أنه خلط بين فكرة القرار السلبي الناتج عن سكوت الإدارة في حالة يلزمها المشرع باتخاذ قرار ما ، وبين القرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة في حالة تقديم تظلم إليها.

التعريف الثاني

هو امتناع الجهة الإدارية عن الرد على طلبات الأفراد أو تظلماتهم[٣] .

المأخذ على التعريف

أنه خلط بين فكرة القرار السلبي الناتج عن سكوت الإدارة في حالة يلزمها المشرع باتخاذ قرار ما ، وبين القرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة في حالة تقديم تظلم إليها.

---

(١) أنظر ص ١٣٠ .

(٢) الطبطبائي ، عادل ، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية ، **مجلة العلوم الإدارية** ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، ١٩٩٤م ، (مقبول للنشر) ، ص١٤.

(٣) عبدالوهاب ، محمد رفعت ، وشرف الدين ، أحمد عبدالرحمن ، القضاء الإداري (المكتب العربي للطباعة ، مصر، د.ط ، ١٩٨٨م) ص٤٨٣ .

التعريف المناسب

أفضل ما عرف بها القرار السلبي هو تعريف المنظم في المملكة العربية السعودية وفي مصر ، حيث جاء فيه بأنه " رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قـــرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة واللوائح "[١] .

ويتضح من خلال هذا التعريف أن القرار الإداري السلبي هو في حقيقته تصـــرف نظامي تلجأ إليه الإدارة عندما تمتنع عن إصدار قرار كان من الواجب عليها اتخاذه خلال مدة معينة وفقاً للأنظمة واللوائح ، ومن الأمثلة على القرارات السلبية المستمرة : الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية[٢] ، وفي ذلك يقول ديوان المظالم في حكم له : " وحيث إن هذا الامتناع يعد من قبيل القرارات السلبية والتي تأخذ صفة الاستمرارية ولا تتقيـــد بالمـــدد المنصوص عليها في قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم"[٣] .

والنص المنظم للقرار الإداري السلبي في المملكة العربية السعودية هي المادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم رقم (م/٢٧) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ فقد نصت على أنه " يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح " ويتضح من هذا النص أن المنظم السعودي قرر القاعدة العامة في شأن إنشاء القرارات الإدارية السلبية وهو رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح .

أما في مصر فقد نصت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه " ... يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية ، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح " ويتضح من هذا النص أن المنظم المصري سلك نفس المسلك الذي سلكه المنظم السعودي على اعتبار أن رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح هو إنشاء لقرار إداري سلبي .

---

(١) التعريف الوارد في نظام ديوان المظالم رقم (م/١٧) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ المادة (١٣/ب) ، وقانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م المادة (١٠) .

(٢) جمال الدين ، سامي ، المرجع السابق ، ص٨٨ . وشطناوي ، علي خطار ، القرار الإداري المستمر(مقبول للنشر)، **مجلة الشريعة والقانون** ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، (١٤٢٢هـ) ص٢٣٠ .

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ١٧/د/إ/١٩ لعام ١٤٣٠هـ ، القضية رقم ٤/١٤٩٨/ق لعام ١٤٢٩هـ (غير منشور) .

وحتى يكون القرار الإداري سلبياً لا بد من توافر شروط هي :

١ــ أن تكون الإدارة ملزمة نظاماً بإصدار القرار(١) :

أي أن يكون اختصاص الإدارة مقيداً من هذه الناحية ، فحيث يلزم النظام جهة الإدارة باتخاذ الإجراء ، أو القرار فترفض ، أو تمتنع عن إصداره ، يكون امتناعها أو رفضها غير مشروع .

٢ــ رفض الإدارة أو امتناعها(٢) :

ويقصد به عدم قيام الإدارة بإصدار قرار ألزمها النظام بإصداره ، أو عدم ردها على طلبات الأفراد ، أو إجابتهم إليها سواء بالقبول ، أم بالرفض .

٣ــ عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها(٣) :

مقتضى هذا الشرط هو ألا يكون المنظم قد حدد مدة معينة للإدارة كي تصدر قرارها.

وبهذا يتميز القرار الإداري السلبي عن القرار الإداري الضمني الذي يفترض المنظم صدوره في حالة سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد أو تظلماتهم ، مدة تحدد في النظام (٤) .

وقد استقر قضاء ديوان المظالم ومجلس الدولة في مصر على جواز الطعن بالقرار السلبي في أي وقت دون التقيد بميعاد معين ومن أحكام ديوان المظالم في ذلك " فالثابت أن المدعى عليها قد امتنعت عن تجديد رخصة المدعي على الرغم من طلبه تجديد رخصته .... وحيث إن امتناع جهة الإدارة عن تجديد رخصة المدعي يعد قراراً سلبياً ،

---

(١) الزبيدي ، خالد ، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري ، **مجلة الحقوق** ، جامعة الكويت (٢٠٠٦م) ، (مقبول للنشر) ، ص٣٤٣ . وسلامة ، شعبان عبدالحكيم ، القرار الإداري السلبي دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي(دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠١١م) ص٤٥ . والمالكي ، متعب عطية ، القرار السلبي وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، الرياض ، ١٤٣٠هـ ، ص٤٤ .

(٢) الزبيدي ، خالد ، المرجع السابق ، ص٣٤٠ . والمالكي ، متعب عطية ، المرجع السابق ، ص٤٤ . وسلامة ، شعبان عبدالحكيم ، المرجع السابق ، ص٤٦ .

(٣) الزبيدي ، خالد ، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٣٤٨ . والمالكي ، متعب عطية ، القرار السلبي وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٤٥ .

(٤) الزبيدي ، خالد ، المرجع السابق ، ص٣٤٨ .

وحيث إنه من الأمور المسلم بها أن القرارات الإدارية السلبية لا يتقيد الطعن فيها بميعـــاد معين ، بل يظل الطعن فيها مفتوحاً إلى أن يزول الامتناع مما تكون الدعوى والحال مـــا ذكر مقبولة شكلاً[١] ، وفي حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر جاء فيه إن " الامتنـــاع عن الترقية إلى وظيفة مستشار في تاريخ ترقية زملائه هو قرار سلبي بالامتنـــاع عـــن الترقية يظل يعاد الطعن فيه مفتوحاً ما دام الامتناع قائماً "[٢] .

وقد أجاز القضاء الإداري الطعن بالإلغاء في هذه القـــرارات دون التقيـــد بميعـــاد الطعن المحدد نظاماً ، ويقوم الأساس القانوني إلى طبيعة القرار السلبي نفسه ، لأنه قرار لا يعلن ولا ينشر ومن ثم فلا يسري الميعاد في حق الطاعن ما لم يعلم علماً يقيناً .

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١٤/د/إ/٩ لعام ١٤٢٧هـ ، القضية رقم ٢٠٧٥ /٢/ق لعام ١٤٢٧هـ ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ ، ج٣ ، ص١٢١٣ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٢٥/٩١٣ق عليا ، جلسة ١٩٨١/١١/٧، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٣٥٨ ، ٣٨٦ .

المبحث الرابع

القرار الإداري الصادرة بناء على غش أو تدليس

الغش والتدليس من عيوب الرضا ، وإذا كان القرار صدر نتيجة غش أو خداع من ذي المصلحة فإنه يكون باطلاً(١) .

والمقصود بالقرار المبني على غش هو استعمال طرق احتيالية تحمل الإدارة على إصدار قرار ما ، والطرق الاحتيالية تنطوي بدورها على عنصر مادي يتضمن كافة الأعمال من أقوال وأفعال ووثائق مصطنعة أو مزورة ، وعنصر معنوي وهو نية التضليل للوصول إلى غرض غير مشروع (٢) .

والتدليس ذو طبيعة قصدية ويتوافر باستعمال صاحب الشأن طرق احتيالية بنية التضليل للوصول إلى غرض غير مشروع تدفع الإدارة فعلاً إلى إصدار قرارها ، وقد تتمثل هذه الطرق الاحتيالية في أفعال مادية كافية للتضليل وإخفاء الحقيقة ، ولكنها قد تتمثل أيضاً في موقف سلبي يتخذه صاحب المصلحة بكتمانه عمداً بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها جهة الإدارة ولا تستطيع معرفتها عن طريق آخر ويؤثر جهلها هذا تأثيراً جوهرياً في إرادتها وعلمه بذلك ولو لم تطلبها الإدارة منه صراحة ، وإذا لم يقع التدليس من صاحب الشأن نفسه وإنما وقع من الغير فإن التدليس لا يقع حكمه في جواز سحب القرار الصادر بناء عليه بدون تقيد بأي مدة إلا إذا ثبت أن المستفيد يعلم به أو كان من المفروض حتماً أن يعلم به ، لأن الحكمة لا تتوافر إذا وقع التدليس من غير المستفيد ولم يثبت أن هذا الأخير يعلم به أو كان من المفروض حتماً أن يعلم به(٣) .

هذا ولكي تتحقق شروط الغش المبيح لإلغاء القرار المبني على الغش دون تقيد بالمدة، يجب أن يكون ثمة أعمال تتسم بالغش والتدليس صدرت من جانب المستفيد ، وأن تكون هذه الأعمال هي التي أدت إلى إصدار القرار(٤) .

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٧١٨.

(٢) الكبيسي ، رحيم سليمان ، حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة في النظم الفرنسية والمصرية والعراقية ، مرجع سابق ، ص٥٤٧ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن ٢٦٨ لسنة ١١ق ، جلسة ١٩٦٨/٣/٢ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج٢ ، ص١٦٩٩ . وعبد الباسط ، محمد فؤاد ، القانون الإداري (دار الفكر ، الإسكندرية ، د.ط ، د.ت) ص٤٩٢ .

(٤) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ٧٢٢ .

ووفقاً لقاعدة أن الغش يفسد كل التصرفات ، فإن القرار الذي يصدر عن الإدارة نتيجة لغش أو تدليس صاحب الشأن عليها لا يتقيد الطعن بإلغائها بميعاد ، حيث يجوز الطعن فيه بالإلغاء وسحبه في أي وقت ، وذلك حتى لا يستفيد المدلس من غشه وتدليسه ، نظراً لأن هذا القرار غير جدير بالحماية القضائية ، الممثلة في تحصنه ضد الإلغاء(١) ، وهذه القاعدة يسير عليها ديوان المظالم ومجلس الدولة في مصر ، فبالنسبة للديوان فقد جاء عن لجنة التدقيق مجتمعة في قرارها بأن من القرارات التي لا تتحصن بمضي المدة " ... **ثانياً**: القرارات الصادرة نتيجة غش أو تدليس ممن صدرت لمصلحتهم ، وذلك حماية للأوضاع والمراكز النظامية بتحصن مصادرها يفترض دوماً حسن نية المستفيد ، وعدم علمه بالعيب الذي انطوى عليه القرار حتى تتحمل الإدارة نتيجة ما وقع منها من خطأ ، غير أن ذلك التحصن يزول إذا استعمل المستفيد التدليس على الإدارة ، أو أوهمها بطرق احتيالية دفعتها لإصدار القرار لصالحه ، فحينئذ يكون ذلك القرار غير جدير بالحماية ، ويجوز سحبه من قبل الإدارة مصدرته في أي وقت لأن الغش يفسد كل شيء(٢) ، وأما ما يخص مجلس الدولة في مصر فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا " إن صدور القرار من جهة الإدارة نتيجة غش أو تدليس من جانب المستفيد ، هذا الحق غير جدير بالحماية التي يسبغها القانون على المراكز القانونية السليمة ، ولا يمكن أن يفيد من غشه طبقاً للقاعدة المستقرة في الفقه أن الغش يفسد كل شيء ، فهذه الحالة توجب سحب القرار دون التقيد بموعد الستين يوماً فتصدر جهة الإدارة قرارها بالسحب في أي وقت حتى بعد فوات هذا الموعد"(٣) .

ويسري نفس الحكم على القرار الإداري الصادر نتيجة لتصرف من صاحب الشأن لا يرقى إلى مرتبة الغش أو التدليس ولكنه أوقع الإدارة في غلط دفعها لإصدار هذا القرار فمثل هذا القرار شأنه كشأن القرار الصادر نتيجة غش أو تدليس يمكن الطعن فيه بالإلغاء، وسحبه في أي وقت ، دون التقيد في ذلك بميعاد الستين يوماً ، ويخضع تقدير ذلك للقاضي يقدره في كل حالة على حدة (٤).

وقد أجاز القضاء الإداري الطعن بالإلغاء في هذه القرارات دون التقيد بميعاد الطعن المحدد نظاماً ، للقاعدة المستقرة في القضاء الإداري ، أن الغش يفسد كل شيء ،

(١) خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٣٩ .

(٢) قرار هيئة التدقيق بديوان المظالم رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ .

(٣) حكم الحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم١٤/١٨ق ، جلسة ١٩٧٦/٦/٢٩ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ص١٦٩٨ .

(٤) خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص٧٣٩ .

لأن الذي دفع الإدارة إلى إصدار هذا القرار هو غشه وتدليسه فلهـــذا لا يكـــون جـــديراً بالحماية .

المبحث الخامس

القرار الإداري الذي يعارض حجية الأمر المقضي به

من المبادئ المسلم بها في القضاء الإداري أن الحكم الصادر بالإلغاء يكون ذا حجية مطلقة ، وأثره لا يقتصر على أطراف الخصومة وإنما يمتد إلى الغير ، ويمكن من ثم لكل ذي مصلحة أن يتمسك به سواء كان خصماً في الطعن أم لا ، كما أنه يصبح عنواناً على الحقيقة فيما قضي به(١) .

كما أن إلغاء القرار الإداري المعيب عن طريق القضاء ، هو إعدام للقرار بأثر رجعي ، ومن ثم زوال القرار وتجريده من قوته القانونية ، واعتباره كأن لم يصدر إطلاقاً(٢) .

والنتيجة الطبيعية لإعدام القرار المحكوم بإلغائه بأثر رجعي ، هو عدم تحصن القرارات المترتبة عليه ، وسقوطها بصفة تلقائية وكأنها لم تكن ، وذلك لانعدام سندها الذي قامت عليه ، وحتى ولو لم يطعن فيها بالإلغاء ، ولكنه يفترض على جهة الإدارة القيام بسحب هذه القرارات(٣) .

كما استقر القضاء الإداري على أن للإدارة سحب القرارات الفردية التي تتعارض وحجية الشيء المقضي به ، ولا تتقيد في ذلك بالمواعيد المقررة لسحب القرارات الإدارية، بل لها حق إجراء ذلك ، حيث إن هذه القرارات لا تتحصن عن الإلغاء والسحب(٤) .

كما استقر ديوان المظالم بقرار هيئة التدقيق مجتمعة على أن القرارات التي تعارض حجية الشيء المقضي به ، لا تتحصن بفوات مواعيد الطعن ، وذلك استثناء من أصل مبدأ تحصن القرارات المعيبة ، حيث ذكرت الهيئة من الاستثناءات على مبدأ تحصن القرار الإداري . "**سادساً** : القرارات التي تعارض حجية الشيء المقضي به ،ذلك

---

(١) عبدالحميد ، حسني ، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٨١م) ص٤١٣ .

(٢) السعدان ، عمر محمد ، تحصن القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص١١٣ .

(٣) عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج٢ ، ص١٧٤٢ .

(٤) عبدالحميد ، حسني ، المرجع السابق ، ص٤١٤ .

أن من الأمور المسلمة أن الحكم الصادر بالإلغاء يتمتع بحجية مطلقة ، بحيث لا يقتصر أثره على أطراف الخصومة فحسب ، بل يتعداهم إلى من سواهم ، ويجود لكل ذي مصلحة أن يتمسك به باعتباره عنوان المشروعية فيما قضى به ، كما أنه يعدم القرار من تاريخ صدوره ، وتزول عنه كافة الآثار المترتبة عليه ، والنتيجة الحتمية لذلك هي سقوط جميع القرارات التي ترتب عليها ، واعتبارها كأن لم تكن ، لانعدام سندها الذي كانت ترتكز عليه ، ويقع على الإدارة في هذه الحالة التزام سحب تلك القرارات مهما تقادم زمن صدورها إعمالاً لحجية الأمر المقضي به"[١] .

وقد استقر عليه قضاء مجلس الدولة في مصر ، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها : "أن لجهة الإدارة أن تقوم بسحب القرار المحكوم بإلغائه والقرارات التالية المترتبة عليه ، وهذا السحب الذي يقع تنفيذاً لحكم الإلغاء لا يتقيد بميعاد الستين يوماً المقررة للسحب الذي تجريه الإدارة من تلقاء نفسها ، بالنسبة للقرارات القابلة للإلغاء القضائي ، وقبل أن تستقر فيها المراكز القانونية فتصبح حصينة من أي سحب أو إلغاء[٢].

---

(١) قرار هيئة التدقيق بديوان المظالم رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة ١٩٥٥/٢/١٥، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج٢ ، ص١٧٤٢

المبحث السادس

القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة

لم أعثر على تعريف للقرارات الماسة بالحريات العامة ويمكن تعريفها بأنها تلك القرارات التي تصدر بمنع أو حبس الشخص والحيلولة دون انتقاله من مكان لآخر ، كالاعتقال .

وكل قرار إداري من شأنه المساس بالحرية الشخصية وحرمة الحياة الخاصة للمواطن يجوز الطعن فيه بالإلغاء دون التقيد بالمواعيد المقررة نظاماً للطعن في القرارات الإدارية بصفة عامة ، وقد جاء هذا المبدأ تعليله في قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر والذي ذهبت فيه إلى إنه " ... وإذا قرر المشرع الدستوري بأن الاعتداء على الحريات العامة جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عنها بالتقادم ، فإنه من باب أولى ، فإن القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة كالاعتقال مثلاً لا يسقط الحق في المطالبة بإلغائها بمضي المدة ، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء في أي وقت دوت دون التقيد بميعاد بالإلغاء[1] .

فإن القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة كالاعتقال مثلاً لا يسقط الحق في المطالبة بإلغائها بمضي المدة ، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء في أي وقت دون التقيد بميعاد الإلغاء[2] ، وحيث إن هذا القرار يعتبر من القرارات المستمر أثرها على المدعي ويحق للمدعي التظلم منها حتى تقوم الجهة المدعى عليها بتسليمه جواز سفره ورفع اسمه من قائمة المنع ... ،هذا القرار يعتبر قائماً وأثره مستمراً على المدعي ولم تستجب الجهة المدعى عليها لتظلم المدعي من القرار فإن الدعوى تكون مقبولة شكلاً لعدم خضوع القرارات المستمرة للمدد المنصوص عليها في المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم[3] .

والقرارات الماسة بالحريات العامة هي بطبيعتها قرارات مستمرة ، وحسبما استقر عليه قضاء ديوان المظالم وقضاء مجلس الدولة في مصر ، فإن هذه الطائفة من القرارات

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ١٠٩١ ، جلسة ١٩٨٥/٥/٧ ، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ط١ ، ٢٠٠٨م) ، ص٣٦٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ١٠٨٤ ، جلسة ١٩٨٥/٥/٧ ، أشار إليه ، عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٣٣٣ .

(٣) حكم ديوان المظالم ، رقم ٩٤/د/إ/٢٧ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٢٤٤٦/ق لعام ١٤٢٩هـ ، (غير منشور).

لا يخضع طلب إلغائها لميعاد ، نظراً لاستمرار تأثيرها على المركز القـــانوني لصـــاحب الشأن.

الفصل الخامس

آثار انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء

يحتوي على خمسة مباحث هي :

المبحث الأول : تحصن القرارات الإدارية الفردية .

المبحث الثاني : تحصن القرارات التنظيمية ــ اللوائح ــ .

المبحث الثالث : عدم قبول دعوى الإلغاء .

المبحث الرابع : عدم جواز تعديل الطلبات أو تقديم طلبات جديدة .

المبحث الخامس : تفادي آثار انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

الفصل الخامس

آثار انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

حدد المنظم السعودي والمقنن المصري ميعاداً قصيراً ، يجب أن ترفع أثناءه دعوى الإلغاء هو ستون يوماً ، وازن فيه بين مصلحة صاحب الشأن في الطعن في القرار الماس بمصلحته الشخصية المباشرة ، وبين المصلحة العامة التي تتحقق باستقرار المراكز القانونية ، التي أنشأها القرار الإداري فإذا ما انقضى هذا الميعاد دون الطعن في القرار الإداري بالإلغاء فإن ذلك يرتب آثاراً خطيرة وهامة والتي سنقوم بدراستها من خلال المطالب التالية :

المبحث الأول : تحصن القرارات الإدارية الفردية .

المبحث الثاني : تحصن القرارات التنظيمية ــ اللوائح ــ .

المبحث الثالث : عدم قبول دعوى الإلغاء .

المبحث الرابع : عدم جواز تعديل الطلبات أو تقديم طلبات جديدة .

المبحث الخامس : تفادي آثار انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء .

المبحث الأول

تحصن القرارات الفردية

يقصد بتحصن القرار الإداري هو عدم جواز المساس به سواء بإلغائه أو سحبه[١] .

والقرارات الفردية هي التي تخاطب فرداً أو أفراداً بذواتهم[٢] .

إذا انقضى ميعاد الستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو علم صاحب الشأن دون أن يطعن فيه بالإلغاء فإنه يترتب على ذلك نتيجة مهمة هي اكتساب القرار الإداري حصانة نهائية ضد الإلغاء أو السحب ولو كان القرار مخالفاً للنظام فلا تقبل دعوى الإلغاء بعد ذلك .

فإذا فوت ذو الشأن فرصة الطعن في القرار الإداري في الميعاد القانوني لاستصدار حكم بإلغائه إن كان يرى وجهاً لذلك فإن القرار يصبح حصيناً من الإلغاء واجب الاحترام إلا إذا قام بالقرار وجهاً من أوجه انعدام القرار الإداري[٣] .

فمتى تحصن القرار الإداري فإنه يحمل على الصحة ، ويصبح حجة على ذوي الشأن ، بحيث لا تقبل أية دعوى يكون القصد منها تجريده من قوته التنفيذية في مواجهتهم، وإلا انطوى الأمر على إلغاء ضمني للقرار وإخلال بالاستقرار الذي استهدفه القانون للمراكز والآثار القانونية المشار إليها بعد أن انقضت مواعيد الطعن فيها بالإلغاء[٤].

ولقد استهدف المنظم من ذلك مصلحة عليا تتمثل في استقرار القرارات الإدارية وعدم تركها مستهدفة للطعن بدعوى الإلغاء وقتاً طويلاً ، مما يشيع الفوضى والاضطراب

---

(١) السناري ، محمد ، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية (معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ط١، ١٩٩٤م)، ص٣٧٣ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، راجعه ونقحه البنا ، محمود عاطف ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٧ ، ٢٠٠٦م) ص٤٦٦ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ١٠٢٩ لسنة ٧ القضائية جلسة ١٩٦٣/١/٣٠ ، أشار إليه ، عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٣٥٣ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٦٦ لسنة ٢٤ق ، جلسة ١٩٨٤/٥/١٩ ، أشار إليه ، عامر ، فؤاد أحمد، المرجع السابق ، ص٣٥٣ .

في المجال الإداري وهو الأمر الذي يحرص المنظم على تجنبه توخياً وحماية للمصـــلحة العامة[1] .

إلا أن هذه القاعدة ليست على إطلاقها ، فليس كل القرارات الفردية تكـــون قابلـــة للتحصن ، فالقرارات الفردية القابلة للتحصن هي القرارات التي لا يتولد عنهـــا حـــق ، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في مصر " القرارات الفردية التي لا تنشئ مزاياً أو مراكز أو أوضاعاً قانونية بالنسبة للغير ، هذه القرارات يكون من حـــق جهـــة الإدارة سحبها في أي وقت ، لأن القيود التي فرضت على جهة الإدارة فـــي ســـحب القـــرارات الفردية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاعاً أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد ، لا يكون من المناسب حرمانهم منها ، ولا شبهة في أن القرار الصادر بتوقيع جزاء على الموظف لم تتعلق به مصلحة لأحد من الأفراد ، ومن ثم يجوز للإدارة سحب هذا القرار في أي وقت دون التقيد بميعاد "[2] .

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة ١٩٥٩/١١/٢٤ ، قضية ١٠٨١ لسنة ٧ق ، أشار إليه ، جمال الدين ، سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص١٥٤ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري ، بتاريخ ١٩٥٥/١٠/١٠لسنة ٩ ، أشار إليه ، الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٦٧٧ .

المبحث الثاني

تحصن القرارات التنظيمية

يقصد بالقرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح مجموعة القواعد العامة الملزمة التي تصدرها جهة الإدارة وتتعلق بعموم الأفراد أو طائفة منهم فلا تختص بفرد بذاته[1] .

يترتب على انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء تحصن القرارات الإدارية التنظيمية ـــ اللوائح ـــ من الإلغاء ، ومن ثم تغدو الأحكام الواردة فيها ، والآثار النظامية والنتائج المادية الناجمة عنها ملزمة للكافة ، ولو كانت مشوبة بالعيوب والمخالفات النظامية ، بحيث لا يجوز للأفراد الطعن في مشروعيتها أو الامتناع عن تنفيذها إطلاقاً ، كما لا يحق للإدارة بالمقابل سحب هذه القرارات أو تعديلها أو إلغاءها بتاتاً ، شأنها في ذلك شأن القرارات الفردية .

إلا أن القضاء الإداري رأى أن الأخذ بهذه القاعدة النظامية على إطلاقها وتطبيقها على القرارات التنظيمية الصادرة خلافاً لأحكام النظام ، فيه إضرار كبير بحقوق الأفراد ومصالحهم ، وانتهاك جسيم لمبدأ المشروعية وسيادة النظام ، لا سيما أن هذه القرارات تتضمن قواعد نظامية عامة ومبادئ أساسية مجردة ، وتشمل حالات معينة بموضوعاتها لا بذاتها ، أو أشخاصاً محددين بأوصافهم لا بأسمائهم ، كما أنها لا تستنفد أغراضها وتحقق أهدافها بمجرد نفاذها ، وإنما يستمر سريان آثارها النظامية وتدوم نتائجها المادية طيلة مدة نفاذها ، وما يترتب على ذلك من اتساع دائرة شمولها وكثرة عدد الخاضعين لأحكامها حالياً ، أو الذين سيخضعون لهذه الأحكام مستقبلاً ، مما يجعل الحاجة إلى إعادة النظر في مشروعية القواعد التنظيمية المعيبة تبدو أكثر إلحاحاً وأشد ضرورة من القرارات الفردية المعيبة ذات الآثار الشخصية المحددة .

وهذا ما حدا القضاء الإداري إلى التخفيف من حدة هذه القاعدة النظامية والتقليل ما أمكن من آثارها المعيبة ونتائجها الضارة ، وذلك بإقرار استثناءات متعددة لهذه القاعدة تؤدي في النتيجة إلى وقف هذه الآثار المعيبة وتجميد تلك النتائج الضارة عملياً حيث استقر الاجتهاد القضائي الإداري على جواز الطعن في مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية بعد انقضاء ميعاده النظامي في الحالات الاستثنائية التالية :

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٤٦٥ . هيكل ، السيد خليل ، القانون الإداري (جامعة الملك سعود ، الرياض ، ط١ ، ١٩٩٤م) ص٢١٢ .

١ـــ صدور تشريع لا حق لنفاذ القرار التنظيمي يجعل وجوده غير مشروع[١] :

وهذا يعني أنه إذا صدر تشريع جديد يتعارض مع أحكام القرار التنظيمي النافــذ ، فإن هذا القرار يغدو لاغياً ضمناً ويصبح وجوده النظامي منعدماً ، ومــن ثــم لا يجــوز للإدارة أو الأفراد تطبيق أحكامه أو الاستناد إلى نصوصه إطلاقاً ، كما يتعين على جهات الإدارة المعنية إلغاء هذا القرار التنظيمي أو تعديل أحكامه ، بما يتوافــق مــع نصــوص النظام الجديد ، ويتلاءم مع أحكامه النافذة من تلقاء نفسها ، باعتبار أن ذلك مــن أولــى واجباتها ، فإذا سهت الإدارة أو تجاهلت أداء هذا الواجب النظامي يحق لكل ذي مصلحة خلال ميعاد الستين يوماً التالية لنشر التشريع الجديد أن يطلــب مــن الإدارة المختصــة تصحيح هذا الوضع اللانظامي للقرار التنظيمي المعيب ، فإن رفضت الإدارة المختصــة طلبه صراحة أو امتنعت عن الرد عليه خلال ميعاد التظلم النظامي اعتبر امتناعها هــذا بمثابة رفضه ، ويتعين على صاحب الشأن عندئذ المبادرة إلى تقديم الطعن خلال ميعــاده النظامي وطلب إلغائه نهائياً .

٢ـــ تغير الظروف المادية أو الأسباب الموضــوعية التــي أوجبــت إصــدار القــرار التنظيمي[٢]:

إن لكل قرار إداري ـــ فردي أو تنظيمي ـــ ظروفاً مادية وأسباباً موضوعية توجب إصداره وتبرر وجوده بحيث يعد استمرار هذه الظروف ودوام تلك الأسباب ركناً مهمــاً وعنصراً أساسياً لوجود هذا القرار الإداري واستمرار نفاذه وشرطاً لازماً لترتب آثــاره النظامية ونتائجه المادية بالشكل المطلوب .

وهذا يعني أنه لا يكفي أن يكون القرار التنظيمي متوافقاً مع التشــريعات النافــذة ومتلائماً مع أحكامها فقط ، لتحقق مشروعية وجوده وثبوت صحة نفاذه ، وإنما ينبغي أن يكون هذا القرار مراعياً للظروف المادية والأسباب الموضوعية التي أدت إلى إصــداره أيضاً ، بحيث إذا تغيرت هذه الظروف أو زالت تلك الأسباب ، يغدو القرار التنظيمي دون مبرر لوجوده وبلا سبب لاستمرار نفاذه ، ويصبح في حكم المعدوم ، ومن ثم لا يجــوز للإدارة أو الأفراد تنفيذ أحكام هذا القرار أو الاستناد إلى نصوصه إطلاقاً ، كمــا يتعــين

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٦٤١ . وطلبــه ، عبــدالله ، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (المطبعة الجديدة ، دمشق ، د.ط ، ١٩٨٠م) ص٢٤٦ . وأبوزيد ، فهمي ، القضاء الإداري ومجلــس الدولــة (دار المطبوعــات الجامعيــة ، الإســكندرية ، ط٣، ١٩٦٦م) ص٣٤٩ . وعبدالفتاح، علي ، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٧٨ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، المرجع السابق ، ج١ ، ص٦٤١ . وطلبه ، عبدالله ، المرجع السابق ، ص٢٤٦ . أبوزيد، فهمي ، المرجع السابق ، ص٣٤٩ . وعبدالفتاح ، علي ، المرجع السابق ، ص٢٧٨ .

على جهات الإدارة المعنية تعديل مضمون هذا القرار وفحواه ، وبما يتلاءم مع الظروف المادية والأسباب الموضوعية المستجدة من تلقاء نفسها ، لأن ذلك من صميم مهامها ، فإذا سهت الإدارة أو تجاهلت القيام بهذا الواجب النظامي ، يحق لكل ذي مصلحة خلال ميعاد الستين يوماً التالية لتغير هذه الظروف والأسباب أن يطلب من الإدارة المختصة إدخال التعديلات اللازمة على القرار التنظيمي وفقاً للظروف والأسباب الجديدة ، فإن رفضت الإدارة طلبه صراحة ، أو امتنعت عن الرد عليه خلال ميعاد التظلم النظامي اعتبر امتناعها هذا بمثابة رفضه ، ويتعين على صاحب العلاقة عندئذ اللجوء إلى تقديم الطعن ضد رفض الإدارة الصريح أو الضمني خلال ميعاده النظامي وطلب إلغائه نهائياً .

٣ـ تغير الاجتهاد القضائي المستقر[١] :

من الثابت في فقه النظام أن للقضاء بكافة أنواعه واختصاصاته وظيفة أخرى إضافة لوظيفته الأساسية المتمثلة بتحقيق العدالة وتوطيد سيادة النظام هي شرح وتفسير الأنظمة النافذة وبيان أصول وقواعد نفاذها ، ومن ثم إرساء قواعد نظامية هامة ومبادئ أساسية مجردة ، بحيث تعد آراء المحاكم واجتهادات القضاء المستقرة مرجعاً نظامياً ثابتاً، وعنصراً هاماً لا غنى عنه لكافة الجهات المعنية الإدارة والأفراد وتغدو جزءاً متمماً لهذه الأنظمة في توطيد العدالة وترسيخ مبدأ المشروعية .

وهذا يعني أنه إذا استقر القضاء الإداري على تفسير معين لنصوص القوانين والأنظمة النافذة ، أصبح هذا التفسير القضائي ملزماً للكافة ، ويتعين على جهات الإدارة التقيد التام بمضمونة والسير على خطاه عند إصدار قراراتها الإدارية ــ التنظيمية أو الفردية ــ تحت طائلة بطلان هذه القرارات وانعدام نفاذها .

ومن ثم إذا عدل القضاء الإداري عن تفسيره السابق ، وأرسى قواعد مستحدثة ومبادئ جديدة للقوانين والأنظمة النافذة ، فإنه ينبغي على جهات الإدارة المعنية المبادرة إلى تعديل قراراتها التنظيمية القائمة ، بما يتوافق مع الاجتهاد القضائي الجديد ويتلاءم مع روحه ومضمونه من تلقاء نفسها ، باعتبار أن ذلك من صلب أعمالها ، فإذا سهت الإدارة أو تقاعست عن هذا الواجب النظامي ، يحق لكل ذي مصلحة خلال ميعاد الستين يوماً التالية لصدور الاجتهاد القضائي الجديد أن يطلب من الإدارة المختصة إجراء التعديلات اللازمة على قراراتها التنظيمية النافذة ، وفقاً للاجتهاد القضائي الجديد ، فإن رفضت

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٦٤٥ . والجرف ، طعيمة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢٣٢ .

الإدارة طلبه صراحة أو امتنعت عن الرد عليه خلال ميعاد التظلم النظامي ــ القانوني ــ اعتبر امتناعها هذا بمثابة رفضه ، ويتعين على صاحب الشأن عندئذ اللجوء إلى مجلس الدولة بطلب إلغائه .

٤ــ استبعاد تطبيق القرار التنظيمي المعيب دون إلغائه(١) :

إذا واجه صاحب الشأن قراراً تنظيمياً معيباً ، ولم تحدث إحدى الحالات الثلاثة المشار إليها التي يتمكن بواسطتها من الطعن في مشروعيته وطلب إلغائه ، فهل يرضخ لهذا القرار رغم العيوب التي تشوبه والأضرار التي يسببها ؟ وما هي الوسيلة الناجعة لتحاشي آثاره الضارة وتلافي نتائجه السيئة رغم نفاذه ؟ .

لقد استقر القضاء الإداري على استحداث وسيلة جديدة تكون حلاً وسطاً بين إلغاء القرار التنظيمي المعيب من أساسه وإبطال مفعوله نهائياً ، وبين استمرار سريان آثاره الضارة ونتائجه السيئة إلى ما لانهاية وهي استبعاد تطبيق القرار التنظيمي المعيب على القرار الفردي الصادر استناداً إليه أو تنفيذاً لأحكامه فقط دون إلغائه ، بسبب استحالة هذا الإلغاء بعد انقضاء ميعاد الطعن النظامي ــ القانوني ــ في مشروعيته ، واكتسابه حصانة قضائية تعصمه من الإلغاء نهائياً ، وقد استقر الاجتهاد القضائي الإداري على جواز استخدام هذه الوسيلة بأحد طريقين اثنين هما:

أ ــ الطريق المباشر .

ب ــ الطريق غير المباشر .

أ ــ استبعاد تطبيق القرار التنظيمي المعيب بشكل مباشر(٢) :

يتم استخدام هذا الطريق المباشر ، عند صدور كل قرار إداري استناداً إلى هذا القرار التنظيمي المعيب أو تطبيقاً لأحكامه ، حيث يحق لصاحب الشأن الطعن في مشروعية القرار الفردي الصادر في هذا الصدد خلال ميعاده النظامي ــ القانوني ــ فإذا ثبت عدم مشروعية هذا القرار التنظيمي والتأكد من مشروعية صدوره باعتباره المستند الأساسي لصدور القرار الفردي المطعون فيه ، فإذا ثبت عدم مشروعية القرار التنظيمي ، فإنه يلغى القرار الفردي الصادر استناداً إليه ، دون أن يتم إلغاء القرار

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٦٤٧ . والجرف ، طعيمة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢٣٢ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٦٤٧ . والجرف ، طعيمة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢٣٣.

التنظيمي المعيب ، لكونه أصبح حصيناً ضد الإلغاء رغم العيوب التي تشوبه بعد فوات ميعاد الطعن النظامي ــ القانوني ــ المحدد لإلغائه .

وقد تبنى مجلس الدولة في مصر هذا الرأي منذ أوائل إنشائه ، بموجب حكمه الصادر بتاريخ ١٩٤٩/٣/٢ حيث يقول " ... لقد أصبح من المسلمات في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، أنه يجوز الطعن في قرار عام ، بمناسبة تطبيقه تطبيقاً خاصاً على أشخاص بذواتهم ، دون التحدي بفوات الميعاد بالنسبة للقرار الأول ، مادام الطعن قد وجه صحيحاً وفي الميعاد بالنسبة للقرار الثاني ... "[١] .

ب ــ استبعاد تطبيق القرار التنظيمي المعيب بشكل غير مباشر[٢] :

يتم استخدام هذا الطريق غير المباشر بالرفع بعدم المشروعية ، عن ارتكاب أحد الأفراد مخالفة لقرار تنظيمي معيب بعد انقضاء ميعاد الطعن النظامي ــ القانوني ــ المحدد لإلغائه ، واكتسابه حصانة قضائية ضد الإلغاء ، مما يتعذر على المذكور الطعن في مشروعيته ، فإذا أحيل صاحب الشأن إلى المحاكمة بسبب هذه المخالفة ، يحق له أن يدفع بعدم مشروعية هذا القرار التنظيمي أمام المحكمة المختصة ، وأن يطلب منها عدم تطبيقه على المخالفة موضوع الدعوى ، بسبب العيوب التي تشوبه والمخالفات النظامية ــ القانونية ــ التي تكتنفه فإذا ثبت للمحكمة عدم مشروعية هذا القرار التنظيمي ، فإنها تقضي بالامتناع عن تطبيقه على المخالفة فقط دون التعرض لإلغائه ومن ثم تقضي بعدم مسؤولية المدعى عليه عن هذه المخالفة ، إلا أن جدوى هذا الطريق غير المباشر نسبية، بحيث تقتصر آثاره على مقدم الدفع فقط وتنحصر نتائجه في موضوع الدعوى فحسب ، مع استمرار نفاذ القرار التنظيمي المعيب تجاه الغير وفي كافة المنازعات ، بخلاف الآثار النظامية ــ القانونية ــ الناجمة عن دعوى الإلغاء التي تتميز بأنها مطلقة وشاملة للكافة ، ولو لم يشتركوا مع الطاعن في تقديم الدعوى .

وهو ما ذهبت إليه أيضاً المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا حيث جاء في أحد أحكامها أن " الطعن في القرارات التنظيمية العامة يجوز بأحد طريقين :

أ ــ الطريق المباشر بطلب إلغائها في الميعاد القانوني .

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، ج١ ، ص٦٤٦ ، ٦٤٧ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، المرجع السابق ، ج١ ، ص٦٤٧ . والجرف ، طعيمة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢٣٣.

ب ــ الطريق غير المباشر في أي وقت ولو كان ميعاد الطعن بالإلغاء فيها قد انقضــى ، وذلك عند الطعن بالإلغاء في القرارات الفردية التي صدرت لتطبيق القرار التنظيمي على الحالات الفردية ، لا بقصد إلغائه بل بقصد عدم إعمال أحكامه بعدم تطبيقه علــى تلــك الحالات نظراً لمخالفته للقانون ، وذلك بإبطال القرار الفردي الصادر في حــق الطــاعن تطبيقاً للقرار التنظيمي[١] .

فيجوز إذن الطعن في القرارات الإدارية فيما تضمنته من قواعــد تنظيميــة عامــة بطريق غير مباشر ، أي بطلب عدم الاعتداد بها على أساس مخالفتها للقانون ، وذلك عند النظر في المنازعات الخاصة بذوي الشأن ، والتي قد يتمسكون فيها بعدم تطبيــق تلــك القواعد التنظيمية العامة ، وفي هذه الحالة لا يعتد بما إذا كان ميعاد الطعن بالإلغــاء قــد مضى أم لا[٢] .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٤٦٦ لسنة ٢٤ق ، جلسة ١٩٨٤/٥/١٩، أشار إليه ، خليفــة ، عبــدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط ، مرجع سابق ، ص٧٧٥ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري ، دعوى رقم ١٠٥٨ لسنة ٣ق ، جلسة ١٩٧٢/٢/٢٥ ، أشار إليه ، خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٧٥ .

المبحث الثالث

عدم قبول دعوى الإلغاء

إذا انقضى ميعاد الستين يوماً التي حددها المنظم للطعن بالإلغاء في القرار الإداري فإن الدعوى لا تقبل شكلاً ، وفي ذلك يقول ديوان المظالم في أحد أحكامه : " وحيث يتبين أن ما اتبعه المدعي في طلب إلغاء قرار إيقافه عن العمل مخالف للإجراءات الشكلية ... فلم يتقدم إلا بعد ما يزيد على أربع سنوات ... مما تنتهي معه الدائرة إلى عدم قبول طلبه إلغاء القرار شكلاً "(١) وكذلك يقول في حكم آخر " ... وحيث إن ذلك مخالف لما نصت عليه المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أما ديوان المظالم ، وحيث إن المدعي لم يتقيد بالمواعيد والإجراءات المنصوص عليها في تلك المادة فإن الدائرة تخلص إلى عدم قبول دعواه شكلاً "(٢) ، حتى وإن كان المبرر في عدم تقديم الطعن في الوقت المحدد هو الجهل فإن ذلك لا يعفيه ولا يقبل عذره بذلك وفي ذلك يقول الديوان في أحد أحكامه : " ... ولم يتقدم إلى ديوان المظالم إلا بتاريخ ١٤٢٦/١٢/١هـ ، أي بعد فوات المدة المحددة نظاماً ، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى عدم قبول الدعوى شكلاً ، أما ما ذكره المدعي من أنه لم يتقدم خلال المدة المحددة بسبب جهله بالنظام ، فهذا لا يعتبر عذراً يعفيه من تطبيق النظام عليه ، إذ إنه بنشر النظام يفترض علم الناس جميعاً بصدوره ويعملون وفق أحكامه حتى ولو لم يعلموا به فعلاً ..."(٣) .

ويحق في هذه الحالة للمحكمة الدفع بعدم قبول الدعوى لتقديمها بعد الميعاد من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به المدعى عليه ، وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى وقد استقر قضاء ديوان المظالم على هذا ، وفي هذا يقول الديوان : إن " عدم تظلم المدعي من القرار لديوان

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٩٧/د/ف/٦ لعام ١٤٢٦هـ ، القضية رقم ١/٧٤٩/ق لعام ١٤٢٦هـ ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ ، ج٤ ، ص١٩٨٠ .

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٧٠/د/ف/١٧ لعام ١٤٢٦هـ ، القضية رقم ١/٤٧٨٩/ق لعام ١٤٢٥هـ ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ ، ج١، ص٨٠ .

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ٥/د/ف/٢ لعام ١٤٢٧هـ ، القضية رقم ١/٤٨٦٥/ق لعام ١٤٢٦هـ ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ ، ج١ ، ص٢٢٢ .

المظالم خلال المهلة النظامية بعد رفض تظلمه من قبل وزارة الخدمة المدنية يجعل دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً "[١] .

وهذا الرأي استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية في مصر ، وفي ذلك تقـول : " إن ميعاد رفع الدعوى من النظام العام لتعلقه باستقرار القرارات الإدارية ، وما لـذلك مـن اتصال وثيق بالنظام العام ، ومن ثم فالأمر موكول إلى المحكمة تجريه بحكم وظيفتها دون حاجة إلى الدفع من قبل الخصوم "[٢] .

أما إذا فات التمسك بهذا الدفع ولم تتنبه المحكمة للحكم به من تلقاء نفسها ، وصـدر الحكم في الموضوع وحاز قوة الشيء المقضى به ، فلا سبيل بعد ذلك لإثارة هذا الـدفع توطئة لإبطال هذا الحكم[٣] .

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٩٧/د/ف/٦ لعام ١٤٢٦هـ ، القضية ١/٧٤٩/ق لعام ١٤٢٦هـ ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام١٤٢٧هـ ، ج٤ ، ص١٩٨١ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري ، الدعوى رقم ١٧٨ لسنة٧ ، جلسة ١٩٥٣/١/٧ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٧م) ، ص٧٩٦ .

(٣) العطار ، فؤاد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٥١٣ .

المبحث الرابع

عدم جواز تعديل طلبات أو تقديم طلبات جديدة

إذا انقضى ميعاد الطعن بالإلغاء دون أن يتقدم الطاعن بطلب إلغاء القرار الإداري فإنه لا يجوز تقديم طلبات جديدة أو تعديل الطلبات السابقة ، كما لا يجوز أيضاً تقديم أدلة جديدة من حيث السبب القانوني الذي ترتكز عليه الأدلة ، أما إذا كانت الأدلة ترتكز على نفس السبب القانوني فإنها تقبل ، والحكمة من ذلك الحيلولة دون تأخر تحقيق النزاع والحرص على تحديد دائرته[1] .

أما بالنسبة لديوان المظالم فإنه يخالف هذه القاعدة ، حيث ان طلبات الإلغاء تثبت ويتحدد نطاقها من حيث المحل بالتظلم الإداري الذي يقدم للإدارة ، وكذلك الحال بالنسبة لتقديم الأدلة الجديدة ، فتثبت سواء أكانت جديدة أو متعلقة بالسبب القانوني الذي قامت عليه الدعوى[2] ، والقول بغير هذا يفوت الحكمة من النص على التظلمات في المادة (٣) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان ، فضلاً عن أن فيه إهداراً لأحد شروط قبول الدعوى[3] .

أما بالنسبة للسبب القانوني فلا محل لتطبيق قاعدة ثبات الطلبات أمام الديوان ، فالسبب القانوني لدى الديوان يقصد به مجمل أوجه الإلغاء المنصوص عليها في المادة(١/١٣) من نظام الديوان ، بمعنى أنها على اختلافها تشكل سبباً واحداً ، وعليه فإن استناد الطعن بالإلغاء إلى عيب عدم الاختصاص لا يحول دون إثارة عيب الشكل أو عيب المحل في مرحلة متقدمة من التقاضي فأوجه الإلغاء على اختلافها ليست إلا وسائل مندرجة في سبب قانوني هو عيب عدم المشروعية[4] .

---

(١) الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، مرجع سابق ، ص١٩٦ والعليان ، عبدالله علي ، الدفوع الإدارية وتطبيقاتها القضائية من أحكام ديوان المظالم ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، ١٤٢٤هـ ، ص١٦٤ . والجوفان ، فهد ناصر ، شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري مع تطبيقات من أحكام من ديوان المظالم ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، ١٤٢٦هـ ، ص١٤٤

(٢) الدغيثر ، فهد محمد ، المرجع السابق ، ص١٩٦ . والعليان ، عبدالله علي ، المرجع السابق ، ص١٦٤ . والجوفان، فهد ناصر ، المرجع السابق ، ص١٤٤ .

(٣) الدغيثر ، فهد محمد ، المرجع السابق ، ص١٩٦ . والعليان ، عبدالله علي ، المرجع السابق ، ص١٦٤ .

(٤) الدغيثر ، فهد محمد ، المرجع السابق ، ص١٩٦ . والعليان ، عبدالله علي ، المرجع السابق ، ص١٦٤ ، ١٦٥ .

المبحث الخامس

تفادي آثار انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم

هناك أساليب تقوم بها الإدارة تسعى من خلالها أن تتفادى آثار انقضـــاء ميعـــاد دعوى الإلغاء لمصلحتها أو مصلحة الأفراد ، وهذه الأساليب هي تعديل القاعدة النظاميـــة التي بني عليها القرار ، ، أو تكون الإدارة مضطرة إلى إصدار قرار يزيل ذلك القرار في حالة الظروف الاستثنائية ، أو أن تقوم الإدارة بإصدار قرار مضاد ، وسأقوم بدراسة لهذه الأساليب من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : تعديل القواعد النظامية .

المطلب الثاني : حالة الظروف الاستثنائية .

المطلب الثالث : إصدار قرار مضاد .

المطلب الأول

تعديل القواعد النظامية

القاعدة النظامية هي مفرد النظام وجزئيته ، ولها معنى ضيق ومعنى واسع ، فهي بالمعنى الضيق يقصد بها القواعد التي تصدر من السلطة التنظيمية .

والمعنى الواسع يشمل جميع القواعد النظامية التي تصدر سواء من السلطة ، أو من جهة الإدارة أو تبنى على العرف ، أو السوابق القضائية ، أو المبادئ العامة للقانون(١) .

وما يهمنا في هذا الأمر ، وهو المعني بمحل الدراسة هي القواعد النظامية الصادرة بنظام إذا كان طلب التعديل جاء من قبل الإدارة ، فالإدارة هي من قام بالرفع بطلب تعديل القواعد النظامية في النظام ، وكذلك القواعد النظامية التي تصدر باللوائح من جهة الإدارة.

أما القواعد النظامية إذا صدرت من المنظم مباشرة بدون اقتراح من قبل جهة الإدارة، فهذا يخرج عن محل الدراسة ، لأن القصد من هذا المبحث هي الأمور أو الوسائل التي تقوم بها جهة الإدارة لتلافي آثار القرار الإداري المتحصن بقيامها بتعديل القواعد النظامية ، ولهذا فإنني سأقصر الحديث على ما يلي :

أولاً: تعديل القاعدة النظامية التي تصدر من السلطة التنظيمية بطلب من جهة الإدارة:

يقصد بتعديل القواعد النظامية ـ القانونية ـ التي تصدر من السلطة التنظيمية ، مجموعة النظم التي تضعها السلطة التنظيمية في الدولة ، فتقوم السلطة التنظيمية بوضع القواعد لكل نظام من أنظمة الدولة ، وتهدف هذه النظم إلى بيان وتحديد الأوضاع السياسة والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها في الدولة ، ويجب على الجميع حكاماً ومحكومين أن يخضعوا لها ، فهي عامة شاملة لمختلف الهيئات العامة والخاصة والأفراد، لكي يتحقق العدل ويستقر النظام ويسود مبدأ المشروعية في الدولة(٢) .

---

(١) عبدالباقي ، عبدالفتاح ، المدخل إلى علم القانون ، مرجع سابق ، ص٩ . فهمي ، مصطفى أبو زيد ، قضاء الإلغاء في مجلس الدولة المصري ، مرجع سابق ، ص٢٤٢ .

(٢) بطيخ ، رمضان ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢٢ .

فالنظام بهذا المعنى إذن هو " مجموعة من النصوص تصدر عن السلطة التنظيمية لتنظيم مسألة معينة "[١] .

ولأن قواعد النظام إنما هي وليدة حاجات المجتمع التي بطبعها تتغير وتتبدل حسب الأزمنة والأحوال ، ولذا فإن سريان هذه القواعد النظامية لا يكون من شأنه الديمومة والخلود ، فإذا ما اقتضت مصلحة المجتمع تعديلها أو إلغاءها إذا أمكن ذلك[٢] .

وتعديل القواعد النظامية أو الإلغاء الضمني ، يكون بإصدار قواعد نظامية جديدة يستحيل معها إعمال القواعد النظامية القديمة لتعارضها مع القواعد الجديدة[٣] .

فإذا ألغيت قاعدة نظامية وحلت محلها قاعدة نظامية أخرى ، فمن البديهي أن القاعدة الجديدة تسري ابتداء من يوم نفاذها ، وأن القاعدة النظامية القديمة يقف سريانها ابتداء من يوم إلغائها ، وبذلك يتحدد النطاق الزمني لسريان كل من القاعدتين القديمة والجديدة[٤]

وإن كان من المستقر عليه نظاماً ــ قانوناً ــ مبدأ عدم رجعية القوانين ، أي أن القواعد النظامية إنما تسري بأثر مستقبلي والحكم على ما يقع ابتداء من يوم نفاذها ، وانعدام سريان أحكام القواعد النظامية الجديدة على الماضي ، بحيث لا يكون هناك أثر رجعي للنظام فيرتد بقواعده للحكم على وقائع ومراكز ونتائج نظامية ترتبت في كنف القواعد القديمة[٥] .

إلا أن مبدأ عدم رجعية القوانين على الماضي لا يكون بصورة مطلقة ، بل إن هناك استثناءات ترد على هذا المبدأ ، ومنها أنه إذا كان الأصل هو عدم سريان حكم القواعد النظامية على الماضي ، فإنه يمكن للمنظم أن ينسحب بالقواعد النظامية الجديدة على الماضي إذا أراد ، ولذا فإن عليه النص صراحة في هذا النظام على رجعيته[٦] . وعلى ذلك فالجهة الإدارية حينما ترغب تلافي آثار القرار الإداري المتحصن ، فتطلب من الجهة التنظيمية تعديل القواعد النظامية والنص في النظام صراحة على رجعية

---

(١) الفصايلي ، الطيب ، المدخل لدراسة القانون (مطابع النجاح الجديدة ، د.ط ،٢٠٠٢م) ص١٢ .

(٢) الرويس ، خالد عبدالعزيز ، والريس ، رزق مقبول ، المدخل لدراسة العلوم القانونية (مكتبة الشقري ، الرياض ، ط١ ، ١٩٩٩م) ص١٤٦ .

(٣) شعير ، عبد الواحد ، النظرية العامة للقانون (د.ن ، د.ط ، ٢٠٠٠م) ص٢٢٢ .

(٤) كيره ، حسن ، المدخل إلى القانون ، مرجع سابق ، ص٣٣٨ .

(٥) الرويس ، خالد عبدالعزيز ، والريس ، رزق مقبول ، المرجع السابق ، ص١٥٦ .

(٦) كيره ، حسن ، المرجع السابق ، ص٣٤٥ .

القواعد الجديدة على الماضي ، وهي تقوم بذلك إذا تطلب الصالح العام الرجوع إلى الماضي ونقض ما اكتسبه فيه من حقوق أو تكون من مراكز قانونية أو ترتب عليها من آثار ، وتصبح الرجعية ضرورة استقرار المراكز والحقوق المكتسبة[١] .

ويترك تقدير آثار هذه الرجعية على مصلحة ذوي الشأن للقضاء الذي يمتلك الوسائل العملية المحققة للعدالة ، فإذا تبين له أن هذا التعديل قصد به الإضرار بذوي الشأن أو زعزعة مراكزهم النظامية ، وظهرت بوادر التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها ، فله أن يحكم بما يرى فيه تحقيقاً للعدالة مع الأخذ في الاعتبار تطبيق هذا الجانب لتصادمه مع أحكام المسؤولية عن أعمال السلطة التنظيمية .

ثانياً : تعديل القواعد النظامية التي تصدرها جهة الإدارة في القرارات التنظيمية ــ اللوائح ــ

يقصد بالقرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح مجموعة القواعد العامة الملزمة التي تصدرها جهة الإدارة وتتعلق بعموم الأفراد فلا تختص بفرد بذاته[٢] .

ومن المعلوم أن الضرورة العملية تحتم منح الجهة الإدارية الاختصاص بوضع القرارات التنظيمية ــ اللوائح ــ في حدود النظام ، ذلك أن المنظم مهما بلغت دقته عند وضع القواعد النظامية لا يمكنه أن يحيط بجميع التفصيلات ، ولا يمكنه أن يحصي دقائق الموضوع الذي يصدر النظام من أجله ، أما الجهة الإدارية فهي أقدر على معرفة هذه التفاصيل بحكم اتصالها بالمخاطبين بالنظام .

وأن استمرار النظام مدة طويلة يقتضي تغيير شروط تنفيذه من وقت إلى آخر ، ولو وضعت شروط التنفيذ بتفصيلاتها في صلب النظام ، اقتضى ذلك تغيير الأنظمة في فترات متقاربة[٣] .

كما أن تنظيم المرفق هو أمر من صميم وظيفة جهة الإدارة ، لذا يجب أن يترك هذا التنظيم لمطلق حرية الإدارة ووسيلتها في ذلك هي القرارات التنظيمية ــ اللوائح ــ[٤] .

---

(١)عبدالباقي ، عبدالفتاح ، المدخل إلى علم القانون ، مرجع سابق ، ص٢٧٨ . والرويس ، خالد عبدالعزيز ، والريس، رزق مقبول ، المدخل لدراسة العلوم القانونية ، مرجع سابق ، ص١٥٨ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٤٦٥ . هيكل ، السيد خليل ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص٢١٢ .

(٣) الطماوي ، سليمان محمد ، المرجع السابق ، ص٤٧١ .

(٤) بطيخ ، رمضان ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٤٥٧ .

وهذه اللوائح تعد نظاماً وفقاً للمعيار الموضوعي ، كونها تحتوي قواعد عامة مجردة ملزمة ، ولكنها قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي لصدورها من قبل جهة الإدارة(١) .

والعمل بهذه القرارات التنظيمية يتجدد كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقها ، على أن هذا التجديد لا يعني عدم قابلية القرارات اللائحية للتعديل ، لكنه يعني بقاءها وتجدد العمل بها(٢) .

ومن حيث المبدأ العام ، فإن هذا النوع من القرارات لا ينشئ حقوقاً مكتسبة ، وأنها مقصورة على إنشاء قواعد عامة مجردة ، ولجهة الإدارة ولاية تعديلها أو إلغائها في أي وقت(٣) .

أي أن لجهة الإدارة سلطة تعديل اللائحة في أي وقت بالنسبة للمستقبل كقاعدة عامة ، لأن الأوضاع والمراكز القانونية المترتبة على اللائحة تخضع لقاعدة التعديل والتبديل في كل وقت ؛ وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام .

إلا أنه ولتحقيق غرض جهة الإدارة في تلافي آثار القرار الإداري المتحصن والمبني على لائحة ــ قرار تنظيمي ــ يمكن القول بأن لجهة الإدارة تعديل القواعد النظامية الصادرة في اللائحة والتي طبقت فردياً ، وتولد لأحد الأفراد حقاً أو مزية بأعمال هذه التعديلات على الماضي(٤) .

وأن كان ذلك يصطدم بالمبدأ وهو عدم رجعية القوانين ، فإن المستقر في النظام والقضاء الإداري يجري التعديلات الصادرة على اللوائح بأثر رجعي ، إذا كان هناك نص نظامي يرخص لجهة الإدارة إصدار اللوائح بأثر رجعي(٥) .

وهذا رأي محكمة القضاء الإداري بمصر التي استقرت عليه من أن "المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي ... حتى ولو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة ، بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى الأنظمة ــ القوانين ــ ، ولو لم تكن الحقوق مستمدة مباشرة من

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٤٧٠ ، بتصرف .

(٢) القباني ، بكر ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٤٤٨ .

(٣) عبدالحميد ، حسني ، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء ، مرجع سابق ، ص١٥٨ .

(٤) السناري ، محمد عبد العال، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٥٦١ .

(٥) عبدالحميد ، حسني ، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء ، مرجع سابق ، ص٥٦١ . أبو العينين محمد ماهر ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي (دار الكتب القانونية، القاهرة ، د،ط ، د.ت) ج٢ ، ص٤٥٦ .

نصوص الأنظمة ، لأن الأصل هو احترام الحقوق المكتسبة ، فهذا ما تقضي به العدالة الطبيعية ، ويستلزمه الصالح العام لئلا يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم[١].

كما قرر ديوان المظالم بأن "الأصل أن النظام بوجه عام ويدخل فيه القرارات التنظيمية العامة يحكم الوقائع والمراكز التي تتم تحت سلطانه وهذا هو مجال تطبيقه الزمني فيسري النظام الجديد بأثر مباشر على الوقائع والمراكز التي تتم بعد نفاذه ، ولا يسري بأثر رجعي على الوقائع النظامية التي تقع أو تتم قبل نفاذه إلا بنص صريح يقرر الأثر الرجعي[٢] .

لهذا تستطيع الإدارة تلافي آثار القرار الإداري المتحصن المبني على قواعد نظامية مستمدة من اللائحة بتعديل هذه القواعد ، ويمكنها إعمال هذا التعديل بأثر رجعي ما دام النظام يعطيها الحق في ذلك .

ولا يعني إعطاء الحق للإدارة بتعديل القواعد النظامية للوائح الإدارية عدم رقابة القضاء على آثار ذلك التعديل ، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري إذا ظهر تعسف الإدارة أو إساءة استعمال السلطة .

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في مصر أن" من المسلم أن من حق جهة الإدارة وضع القواعد التنظيمية لسير المرفق الذي تقوم على شئونه وأن لها في أي وقت تعديل هذه القواعد وإلغاءها ، وفقاً لما تراه الأحسن لضمان حسن سير المرفق ، وقرارها في هذا الشأن من الإطلاقات التي تستقل بها دون معقب عليها ما دام خلا من إساءة استعمال السلطة"[٣] .

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ، الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٥ ، أشار إليه ، أبو العينين محمد ماهر ، المرجع السابق ، ج٢ ، ص٤٥٦ .

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/١٣ لعام ١٤٠١هـ ، القضية رقم ١/١٤٩/ق لعام ١٣٩٩هـ ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لديوان المظالم ص١٤٩ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٥/١٦١٨/ت ، جلسة ١٩٥٤/٢/٢٥ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٣٦٢ .

المطلب الثاني

حالة الظروف الاستثنائية

إذا كان الأصل أنه يتعين على الإدارة الالتزام بالنظام ـ القانون ـ في كل وقت وأياً كانت الظروف وذلك وفقاً لمبدأ المشروعية ، إلا أن نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية تمثل قيداً على مبدأ المشروعية[١] .

إلا أن هذا الأصل وإن كان صالحاً للتطبيق في الأوقات والأزمنة العادية ، ولكن الإدارة قد تواجه ظرفاً استثنائياً لا يمكن معه التقيد بقواعد المشروعية العادية ، فإذا لم يكن ثمة نظام ـ قانون ـ يخول الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية التي تجري على تخويل الإدارة سلطة التحرر مؤقتاً من قواعد المشروعية العادية بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف[٢] .

والظروف الاستثنائية هي : ظروف وقتية تقترن بالفترة التي توجد فيها هذه الظروف الاستثنائية ، ومتى زالت عادت المشروعية العادية للتطبيق[٣] .

فنظرية الظروف الاستثنائية مضمونها اتساع مبدأ المشروعية في تلك الظروف ، بحيث إن بعض الأعمال الإدارية التي كان يجب أن تعد غير مشروعة ، لو أنها تمت في الظروف العادية تعتبر مشروعة لوقوعها في الظروف الاستثنائية ، بمعنى أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية ، يعتبرها القضاء الإداري مشروعة ، إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرفق العام بسبب حدوث ظروف استثنائية فتتحلل الإدارة مؤقتاً من قيود المشروعية العامة لتتمتع باختصاص واسع[٤] .

---

(١) جمال الدين ، سامي ، الرقابة على أعمال الإدارة (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١ ، ١٩٨٢م) ص١٢١ . وعبدالوهاب ، محمد ، القضاء الإداري (منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، د.ط ، ٢٠٠٣م) ج١ ، ص٢١٠ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص١٠٩ .

(٣) عبد الحميد ، حسني ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مرجع سابق ، ص١٣٢ .

(٤)عبد الحميد ، حسني ، المرجع السابق ، ص١١٩ . والطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص١٣٢ .

وتقديراً لفكرة الظروف الاستثنائية أو الضرورة ، فإن هناك قرارات إدارية تصدر مشوبة بعيب عدم الاختصاص ، إلا أن نظرية الضرورة تغطي عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يصل إلى حد اغتصاب السلطة ، كما تغطي عيب الشكل ، وعيب مخالفة النظام ــ القانون ــ[١] .

لذلك فلجهة الإدارة عند تحصن قرار النقل الذي أصدرته ، وتعذر عليها إلغاء القرار أو سحبه لانقضاء المدد النظامية ، وكانت ترغب في تلافي آثار القرار المحصن للمصلحة العامة ، أن تعد إصدار قرار إداري آخر لنفس الموظف ، وذلك عند تحقق الضرورة أو الظروف الاستثنائية .

إلا أن القضاء الإداري في مصر ، جرى على أن للضرورة أركاناً لا تقوم إلا بها ، وفي ذلك تذكر محكمة القضاء الإداري بأن " الضرورة لا تقوم إلا بتوافر أركان أربعة :

أولاً : أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والأمن .

ثانياً : أن يكون عمل الضرورة الذي صدر من الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر .

ثالثاً : أن يكون العمل لازماً حتماً فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة .

رابعاً : أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من أعمال وظيفته ... على أن الضرورة إذا عرض لها المشرع في بعض حالاتها فنظم أحكامها في هذه الحالات ، فلا يجوز للإدارة الخروج عن هذه الأحكام "[٢] .

ولكن لا تعني نظرية الظروف الاستثنائية ، أن تفلت الأعمال الإدارية الصادرة في هذه الظروف من الخضوع لقواعد على نحو مطلق ، فتتصرف الإدارة كيفما تشاء بلا ضابط ولا معيار ، وإنما تعني توسيع قواعد المشروعية[٣] .

ولذلك تخضع الإدارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثنائية للقضاء ، وبهذا تمتاز نظرية الظروف الاستثنائية عن نظرية أعمال السيادة ، فالمشروعية تتسع في الظروف الاستثنائية بالقدر الذي يمكن الإدارة من أداء واجباتها في المحافظة على النظام

---

(١) فهمي ، مصطفى أبوزيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص٢٧٥ . وخليفة ، عبدالعزيز ، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص١٤٨ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري ، الدعوى رقم ٥٨٧/٥ق ــ ١٩٥١/٦/٢٦ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج١ ، ص١٦٩ .

(٣) الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٥٢ .

العام ، وسير المرافق العامة ، لكن المشروعية قائمة ، بعكس عمل السيادة الذي ينجو من كل رقابة قضائية ، والذي قيل عنها إنها تمثل نقطة سوداء في جبين المشروعية(١) .

ولذلك يملك الأفراد طلب إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطة استثنائية، ويتحقق القضاء في ما إذا كانت الإدارة قد واجهت ظروفاً استثنائية لا يمكن معها أن تؤدي واجبها ، إذا التزمت حدود المشروعية العادية ، وما إذا كانت الإدارة قد اقتصرت على القدر الضروري من السلطة لمواجهة تلك الحالة والظروف الاستثنائية(٢) .

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص١٢٦ .

(٢) الطماوي ، سليمان محمد ، المرجع السابق ، ص١٢٦ .

المطلب الثالث

صدور قرار مضاد

تعريف القرار المضاد

تعددت التعاريف للقرار المضاد نذكر منها ثلاثة تعريفات هي مايلي :

التعريف الأول

هو القرار الذي ينهي أو يعدل آثار قرار سابق كلياً أو جزئياً بالنسبة للمستقبل [١] .

التعريف الثاني :

هو القرار الصادر من الإدارة بإلغاء قرار إداري فردي سليم قبل نهايته الطبيعية[٢].

التعريف الثالث

هو القرار الذي يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار إداري سليم بالنسبة للمستقبل[٣] .

التعريف المناسب

هو القرار الذي يمكن للإدارة بموجبه تلافي آثار القرار الإداري المتحصن كليــاً أو جزئياً[٤] .

القرار المضاد بإلغاء القرار الإداري إلغاءً مجرداً ، فتقتصر الجهة الإدارية على مجرد إعدام القرار بالنسبة للمستقبل كلياً أو جزئياً دون أن تحل محله قراراً آخر ، كالاقتصار

على إلغاء الترقية أو الترخيص ، وقد يكون الإلغاء بإحلال قرار إداري آخر محل القرار الأول ، بحيث يكون من شأن القرار الثاني إلغاء القرار الأول كلياً أو جزئياً ــ وهذا مــا

---

(١) عبدالحميد ، حسني ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مرجع سابق ، ص٦٠٤ .

(٢) عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٤٥٧

(٣) عبدالحميد ، حسني ، المرجع السابق ، ص٦٠٥ .

(٤) السعدان ، عمر محمد ، تحصن القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص١٧١ .

يسمى الإلغاء الضمني – فالقرار الصادر بنزع ملكية عقار يلغي القرار الصادر بامتلاك ذات العقار[1] .

والقرار المضاد بهذا الوصف إجراء يمس مبدأ الآثار الفردية في القرارات الإدارية، بمنع القرار من أن ينتج آثاره بالنسبة للمستقبل ، فالقرارات التي شابها عيب مفرط في الجسامة ، بحيث وصل بها إلى درجة الانعدام ، وبالتالي فقدت صفتها الإدارية، ولا تتمتع هذه القرارات بالحصانة المقررة للقرارات الإدارية السليمة ، فإنها تخرج عن إطار نظرية القرار المضاد[2] .

أما بالنسبة للقرارات التي تندرج في إطار نظرية القرار المضاد ، فإنه يشترط أن يكون ثمة قرار إداري مكتمل العناصر ، متوافر فيه مقومات القرارات الإدارية بصفة عامة ، متوافق مع النظام ، وتولد له آثار نظامية في ظل التنظيم القائم ، سواء بصفة دائمة أو مؤقتة[3] .

وبالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة ، فهذه تكون خلال المدد المقررة للسحب والإلغاء مستبعدة من نطاق القرار المضاد بصفة مؤقتة ، وذلك حتى يفصل في مشروعيتها بصفة نهائية وبصورة قاطعة ، لأن هذه القرارات – كما مر معنا – تتحصن لعدم الطعن عليها بالإلغاء أو السحب خلال المدد المقررة نظاماً ، وتصير تبعاً لذلك مشروعة وتعامل معاملة القرارات السليمة ، فهي خلال المدد المحددة للطعن بالإلغاء والسحب ، إما أن تزول وتمحو آثارها بأثر رجعي عن طريق السحب أو الإلغاء القضائي، وتعتبر بذلك كأن لم تكن وتستبعد نهائياً من نطاق القرار المضاد ، وأما أنها بفوات المواعيد المقررة نظاماً للسحب أو الإلغاء ، وبذلك تندرج في تطبيق نظرية القرار المضاد[4] .

وحصانة هذه القرارات ليست جامدة ، فلا تتنافى مع التطور وحسن سير الإدارة ، بل المقصود بحصانة القرارات الإدارية الفردية السليمة ، عدم المساس بها إلا عن طريق القرار المضاد وبصدد الإجراءات التي حددها النظام وفي الحالات التي يقتضيها ، وهذا القرار المضاد يكون بمثابة قرار إداري يلغي ضمناً أو صراحة قراراً إدارياً فردياً

---

(١) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٦٨٩ ، ٦٩٠ .

(٢) عبدالحميد ، حسني ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مرجع سابق ، ص٦١٦ .

(٣) عبدالحميد ، حسني ، المرجع السابق ، ص٦١٦ .

(٤) عبدالحميد ، حسني ، المرجع السابق ، ص٦٢٢ .

مشروعاً ، على أن ينصب الإلغاء في المستقبل مع بقاء الآثار التي تولدت في الماضي مشروعة ، ومنتجة لجميع آثارها ، فالقرار الصادر بفصل موظف لا أثر له على كافة الأعمال التي قام بها الموظف قبل قرار الفصل ، وتظل هذه الأعمال سليمة وملزمة للموظف الذي يعين خلفاً له وللإدارة كلها ، وبهذا يتميز الإلغاء بالنسبة للمستقبل عن السحب بأثر رجعي(١) .

فالقرار المضاد يطلق عليه الأمر العكسي للأمر الأول وهو لا يكون إلا طبقاً للإجراءات والأوضاع المنصوص عليها في النظام ، فالموظف المختص لا يتصرف بما له من سلطة تقديرية ، فيعدل طبقاً لهواه عن قراره الأول الذي على أساسه يجب أن يصدر قراره الجديد والمخالف للأول ، بل إن سلطته هنا مقيدة بما يفرضه عليه النظام ، وإلا نعت تصرفه بأنه عيب إساءة استعمال السلطة(٢) .

وسلطة إصدار القرار المضاد مقررة عادة للسلطة التي أصدرت القرار الأول ، أو السلطة الرئاسية بالنسبة إليها ، إلا في الحالات التي يكون القرار من الاختصاص المطلق للمرؤوس ، فحينئذ لا يكون للرئيس اختصاص في هذا الصدد ، وهذا المبدأ مقرر ــ كقاعدة عامة ــ ، إلا أن المنظم قد يجعل اختصاص إصدار القرار المضاد لجهة أخرى مستقلة عن الجهة التي أصدرت القرار الأول ، أو يقرر اتحاد الجهتين فتكون تمارس اختصاصين متميزين يخضع كل منهما لشروط مستقلة(٣) .

إلا أن أسباب الإلغاء أو إصدار القرار المضاد تحدد غالباً على سبيل الحصر ، فيتعين اتباع الإجراءات المقررة لكل سبب ، كالتأديب ، ونزع الملكية ، والاستيلاء ، وتخصيص المال للنفع العام ، وإذا لم يكن هناك إجراء معين ، فليس معنى ذلك الحرية الإدارية المطلقة ، بل إن تلك الحرية مقيدة بالقواعد العامة ، والتي من مقتضاها ألا يمس القرار الإداري إلا بقرار آخر في قوته ، وإذا كانت ولادة القرار المراد إلغاؤه لا تتم إلا بعد أخذ رأي هيئة معينة ، فلا بد من أخذ رأي نفس الهيئة في إلغاء القرار(٤) .

---

(١) أبو العينين ، محمد ماهر ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي ، مرجع سابق ، ج٣ ، ص٧٠٦ .

(٢) أبو العينين ، محمد ماهر ، المرجع السابق ، ج٣ ، ص٧٠٣ .

(٣) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٦٩٠ ، ٦٩١ .

(٤) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٦٩١ . وأبو العينين ، محمد ماهر، ضوابط مشروعية القرار الإداري وفقاً للمنهج القضائي ، ج٣ ، ص٧٠٤ .

فالقرار الصادر من الوزير لا يمكن المساس به بقرار من وكيل الوزارة ، وقد أكد ذلك ديوان المظالم ، حيث ذهب إلى أن " قرار وكيل الوزارة لا يقوى على إلغاء قرار الوزير بالموافقة[١] .

وكذلك القرار المضاد من الوزير الصادر بإلغاء قرار إداري سابق يجب أن يكون بنفس الأداة ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بأنه " إذا أصدر أحد الرؤساء قراراً كتابياً فإنه لا يجوز له أن يلغيه بأمر شفهي ، لأن الأمر الإداري لا يلغيه إلا أمر إداري آخر بنفس أداة الأمر الأول وهي الكتابة[٢] .

وبالنسبة لتسبيب القرار المضاد ، فإنه وطبقاً للقاعدة العامة أن الإدارة لا تلزم بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمها المنظم بذلك بنص صريح ، فإنه يمكن القول بأن الإدارة لا تلزم بتسبب القرار المضاد لذلك[٣] .

إلا أن كثيراً من شراح النظام والقضاء الإداري ، يرون إلزام الجهة الإدارية بتسبيب القرار المضاد الصادر بإلغاء القرار الإداري السليم ، وما ذلك إلا حماية للأفراد ، لكون اختصاص الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية السليمة هو اختصاص مقيد ، فلا يتم إلا لأسباب محددة سلفاً[٤] .

كما أن المصلحة العامة تدعو إلى أن توضح الإدارة الأسباب في قرارها حتى تسهل مهمة الرقابة القضائية ، وبعض الشراح يقولون في ذلك ، إن القاضي الإداري لا يترد في إلغاء القرار إذا كانت الأسباب غير كافية ، أو لا تبرره نظاماً[٥] .

---

(١) حكم هيئة التدقيق بديوان المظالم رقم ٨٠/ت/٢ لعام ١٤١٣هـ ، (غير منشور) .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ١٩٦٥/٤/٢٤ ، أشار إليه ، عكاشة ، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ج١ ، ص٤٥٨ .

(٣) عبدالحميد ، حسني ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مرجع سابق ، ص٦٤٥ .

(٤) الطماوي ، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص٦٧٢ .

(٥) عبدالحميد ، حسني ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مرجع سابق ، ص٦٤٦ .

الفصل السادس

الخلاصة والنتائج والتوصيات

- الخلاصة
- النتائج
- التوصيات

الفصل السادس

الخلاصة والنتائج والتوصيات

أولاً : الخلاصة

تناولت الدراسة مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي دراسة تأصيلية مقارنة بالقانون المصري ، وقد اشتملت الدراسة على ستة فصول ، خصصت الأول منها عن مشكلة الدراسة وأبعادها وبينت أن مشكلة الدراسة هي بيان مواعيد دعوى الإلغاء نظراً لأهميتها ، ثم ذكرت تساؤلات الدراسة ، وأهداف الدراسة ، وأهمية الدراسة، ومنهج الدراسة ، ومفاهيم ومصطلحات الدراسة ، والدراسات السابقة ، وخصصت الثاني منها لحقيقة ميعاد دعوى الإلغاء ، وتناولت بالدراسة دعوى الإلغاء من حيث مفهومها ، ومن حيث نشأتها بصفة عامة وبينت أنها إسلامية النشأة ، وأما من حيث نشأتها في المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر بصفة خاصة فذكرت أنها مرت بثلاث مراحل وبينت هذه المراحل ، ثم ذكرت طبيعتها وأنها دعوى حق وليست سلطة ، ثم بعد ذلك وضحت أهميتها وأنها من أهم وسائل الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الإدارة ، ثم بينت موقف الفقه الإسلامي منها وذكرت أنه قد جاء في الفقه الإسلامي ما يعد مماثلاً للقرار الإداري وهو ما يتعلق بتقليد القضاة وبما يكون هذا التقليد ، ثم تناولت بالدراسة مفهوم ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام وذكرت أنواعه وهي نوعان مواعيد خاصة ومواعيد عامة وضربت الأمثلة على ذلك ، ثم تناولت مفهومه في الفقه وأنه ليس هناك تعريف للميعاد عند الفقهاء ولكن هناك ألفاظ مرادفة ومنها الأجل ، ثم ذكرت أنواع الآجال في الفقه الإسلامي وأنه ينقسم إلى نوعين وهي آجال ينقضي فيها الميعاد قبل الإجراء ، وآجال يكون فيها الإجراء خلال الميعاد ، وضربت الأمثلة على ذلك ، ثم تناولت بالدراسة طرق تحديد الميعاد في النظام ، ثم ذكرت ما يخص ميعاد دعوى الإلغاء في قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان وذكرت أن هناك تفاوتاً لمواعيد التظلم لا مبرر له وأنه ينبغي توحيدها ، كما هو الحال في القانون المصري ، وكذلك جعل التظلم على مستوى واحد وإلغاء التظلم إلى ديوان الخدمة المدنية ، ثم بينت موقف الفقه الإسلامي من تحديد ميعاد لرفع الدعوى وأنه يجوز لولي الأمر تحديد ميعاد لرفع الدعوى وأنه بمضي هذا الميعاد فإنه لا تقبل الدعوى ، ثم ذكرت خصائص ميعاد دعوى الإلغاء في النظام وموقف الفقه الإسلامي منها وأنه لا يوجد مانع من تقرير خصائص للميعاد في النظام ، ثم ذكرت الحكمة من تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء وموقف الفقه الإسلامي منها وأنها لا

تتعارض معه ، ثم ذكرت طبيعة ميعاد دعوى الإلغاء في النظام وأنه ميعاد سقوط ، وأنه يوجد في الفقه الإسلامي مواعيد سقوط وضربت الأمثلة على ذلك ، أما الثالث منها فقد خصصته لحالات ميعاد دعوى الإلغاء ، فذكرت متى يبدأ سريانه وأنه يبدأ من تاريخ العلم بالقرار وأن طرق العلم بالقرار هي النشر والإعلان والعلم اليقيني وكيفية حسابه في النظام والفقه وضربت الأمثلة على ذلك ، ثم ذكرت حالات امتداد الميعاد وأن الميعاد يمتد في النظام بسبب العطلة الرسمية والمسافة ، وذكرت موافقة الفقه الإسلامي للنظام في هذين السببين، ثم ذكرت حالات انقطاع الميعاد ، وأنه ينقطع في أحوال ثلاثة هي التظلم الإداري ، ورفع الدعوى إلى جهة غير مختصة ، وطلب المساعدة القضائية ، ثم ذكرت حالات وقف الميعاد وهي القوة القاهرة ونص القانون ، ثم ذكرت حالات تجدد الميعاد وهي تأخر اكتشاف المصلحة والحكم بعدم الدستورية ، ثم ذكرت حالات انقضاء الميعاد وهي قبول القرار الإداري ، وتنفيذه تنفيذاً مادياً ، وقد عدل القضاء الإداري ومنها القضاء الإداري في مصر عن حالة تنفيذ القرار الإداري كحالة لانقضاء الميعاد ، وفي الثالث منها تناولت الاستثناءات الواردة على ميعاد دعوى الإلغاء ، وهي القرارات التي لا تتقيد بميعاد للطعن فيها وهي القرار المنعدم وتطرقت إلى تعريفه وسبب عدم تقيده بميعاد ، ومنها القرار المستمر وتطرقت إلى تعريفه وأنواعه وشروط وجوده والسبب في عدم تقيده بميعاد ، ومنها القرار السلبي وتطرقت إلى تعريفه والنص المنظم له وشروط وجوده ، والسبب في عدم تقيده بميعاد ، والقرار الصادر بناء على غش أو تدليس وتطرقت إلى مفهومه ، ثم ذكرت سبب عدم تقيده بميعاد ، ومنها القرار وبينت مفهومه وسبب عدم تقيده بميعاد ، ومنها القرار الماس بالحريات العامة وقد بينت مفهومه وسبب عدم تقيده بميعاد ، وخصصت الخامس منها لآثار انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء ، ومن آثاره هي تحصن القرارات الفردية وأن القرارات القابلة للتحصن هي التي لا يتولد عنها حق ، وكذلك تحصن القرارات التنظيمية إلا أن القضاء الإداري قد استقر على جواز الطعن في بعض القرارات التنظيمية في حالات استثنائية وهي صدور تشريع لاحق لنفاذ القرار التنظيمي يجعل وجوده غير مشروع وتغير الظروف المادية أو الأسباب الموضوعية التي أوجبت إصدار القرار التنظيمي وتغير الاجتهاد القضائي المستقر واستبعاد تطبيق القرار التنظيمي المعيب دون إلغائه وقد استقر القضاء الإداري على استحداث وسيلة جديدة ، وهي استبعاد تطبيق القرار التنظيمي المعيب على القرار الفردي الصادر استناداً إليه أو تنفيذاً لأحكامه فقط دون إلغائه ويكون ذلك بإحدى طريقتين هما الطريقة المباشرة والطريقة غير المباشرة.

ومن آثاره عدم قبول الدعوى إذا رفعت بعد انقضاءه ، ومن آثاره أيضاً عدم جواز تعديل طلبات أو تقديم طلبات جديدة كما لا يجوز تقديم أدلة جديدة من حيث السبب القانوني الذي

ترتكز عليه الأدلة ، أما إذا كانت الأدلة ترتكز على نفس السبب القانوني فإنها تقبل ، ثم ذكرت الأساليب التي بموجبها يمكن تفادي تلك الآثار من جهة الإدارة وهذه الأساليب هي تعديل القواعد النظامية وحالة الظروف الاستثنائية وصدور قرار مضاد .

ثانياً : النتائج :

توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج هي :

١ــ أن دعوى الإلغاء هي : دعوى قضائية يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري صادر عن إرادة منفردة والحكم بإلغائه إذا تبين له أن هذا القرار غير مشروع .

٢ــ أن دعوى الإلغاء نشأت في ظل الدولة الإسلامية ، وقد وجد لها تطبيقات كثيرة ، بل وجد للقضاء الإداري ترتيبات ، وتنظيم دقيق تناوله فقهاء الشريعة في مباحث السياسة الشرعية عند دراستهم لولاية المظالم ، وأما ما يذكره بعض شراح القانون من أنها من صنع مجلس الدولة الفرنسي فليس بصحيح ، لأن المجلس لم يحدث إلا في أواخر القرن الثامن عشر الميلادي .

٣ــ تعريف ميعاد دعوى الإلغاء : أنه المدة الزمنية التي يحق للشخص خلالها الطعن بالإلغاء في القرار الإداري .

٤ــ لم تحدد المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم ميعاداً عاماً واحداً لدعوى الإلغاء كقاعدة عامة ، فهناك أكثر من ميعاد في هذا المجال ، فتارة يكون الميعاد ستين يوماً وتارة يكون تسعين يوماً ، بخلاف ما جرى عليه العمل في الأنظمة الإدارية المقارنة . حيث تقيدت بميعاد واحد كما في القانون المصري والذي حدد بستين يوماً كقاعدة عامة .

٥ــ أنه يجوز لولي الأمر أن يحدد ميعاداً معيناً لرفع الدعوى بحيث لا تقبل الدعوى بعدها إلا لعذر شرعي ، وذلك تأسيساً على قاعدة جواز تخصيص القضاء بالزمان والمكان والحادثة ، وبناءً على المصلحة العامة التي يراها الإمام لأن تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة .

٦ــ أن الفقه الإسلامي لا يرى مانعاً من تقرير خصائص لميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام لأن ذلك وسيلة لتنظيم القضاء الإداري ، ما دام أن ذلك يتمشى مع القواعد العامة للإسلام ومقاصده التي يرمي إليه .

٧ــ أنه من غير المناسب جعل الميعاد من النظام العام ، بحيث لا ينبغي للجهة القضائية إثارته من تلقاء نفسها ، وإنما يجب أن يتمسك به الخصوم ، فقد يكون لدى الإدارة الاستعداد لتلافي الخطأ بما لا يؤثر على المصلحة العامة حتى بعد فوات الميعاد ، إذ إن الأصل عدم سقوط الحقوق بمضي المدة (التقادم) .

٨ــ أن الحكمة من تحديد ميعاد قصير لرفع دعوى الإلغاء هو تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ، والقاعدة عند الفقهاء أن ما تحقق به مصلحة عامة يقدم على ما تحقق به مصلحة خاصة ، وبناء عليه فإن الحكمة من تحديد ميعاد قصير لرفع دعوى الإلغاء تتمشى مع القواعد العامة للإسلام ومقاصده التي يرمي إليها .

٩ــ أن الميعاد يعد ميعاد سقوط في جميع الأحوال التي يربط فيها القانون حقاً إجرائياً بميعاد معين أو ترتيب زمني معين ، وذلك دون النظر ما إذا كان الميعاد جوهرياً أو غير جوهري ، متعلقاً بالنظام أم غير متعلق به ، ودون النظر إلى الغاية من الميعاد وهل يرمي الميعاد إلى التعجيل بسير الخصومة أو إلى استقرار الأحكام أو إلى غير ذلك من الغايات ، أو النظر إلى تحقق الغاية أو عدم تحققها ، لذلك فأن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يعد ميعاد سقوط ، لأن المنظم ربط الحق في رفع دعوى الإلغاء بميعاد وهو ستون يوماً .

١٠ــ أنه يوجد في الفقه الإسلامي ما يطلق عليها مواعيد سقوط ويتمثل ذلك في حق الشفعة والشركة والخيار وغيرها .

١١ــ نرى أن نص المادة (٣) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان لا يستبعد القرارات التنظيمية ، ذلك أن التبليغ يكون في القرارات الفردية كأصل عام ، أما النشر فيكون في القرارات التنظيمية دائماً واستثناء في القرارات الفردية ، فضلاً على أن دعوى الإلغاء هي دعوى النظام العام بحيث يمكن ممارستها ضد أنواع القرارات ما لم يرد نص صريح على الاستثناء من الإلغاء ، ولا يمكن التمسك بحصانة أي قرار إلا استناداً إلى نص في النظام .

١٢ــ لا توجد أي إشارة في قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان إلى العلم اليقيني باعتباره محدداً لبدء سريان ميعاد رفع الدعوى ، ولكن من خلال الإطار العام لاجتهاداته فإنه يأخذ بالعلم اليقيني ، ولكن في نطاق ضيق .

١٣ــ رغم وجاهة نظرية العلم اليقيني إلا أننا نرى أن هذه النظرية ينبغي الحذر منها والتشديد في إعمالها فهي تقلل من الضمانات المقررة لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة .

١٤ــ أنه لا يوجد نص في نظام ديوان المظالم أو في قواعد المرافعات والإجراءات أمامه يبين كيفية امتداد الميعاد بسبب العطلة الرسمية أو المسافة ، أو يحيل إلى نظام آخر بخلاف القانون مجلس الدولة في مصر فإن المادة (٣) تحيل إلى قانون المرافعات فيما لم يرد به نص .

١٥ــ أن هناك تفاوت في المواعيد المقررة في نظام قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم لا مبرر لها .

١٦ــ يرتب القضاء الإداري في مصر على تقديم طلب المساعدة القضائية أثراً قاطعاً لسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، أما بالنسبة لديوان المظالم فلا محل للحديث عن مسألة المساعدة القضائية نظراً لمجانية القضاء وقد استقر الديوان برفض طلبات أتعاب ومصاريف المحاماة لنفس المبدأ .

١٧ــ رتب القضاء الإداري في مصر أثراً قاطعاً للميعاد على رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة ، بحيث يبقى هذا الميعاد منقطعاً إلى أن يصدر حكم نهائي بعدم الاختصاص أما بالنسبة لديوان المظالم فإنه لا يوجد ــ على حد علمنا ــ اجتهاد له في هذا الصدد ، ومع ذلك نرى أن ما تتسم به اجتهادات الديوان من مرونة ، فضلاً عن نهجها في الحفاظ على حقوق الأفراد يجعلنا نعتقد أن أحكامها لن تخرج عن ماهو مستقر في الفقه والقضاء.

١٨ــ يذهب مجلس الدولة في مصر إلى الاعتداد بالقوة القاهرة كسبب يؤدي إلى إيقاف ميعاد دعوى الإلغاء ، ومن أمثلة القوة القاهرة طبقاً للاجتهادات القضائية في مجلس الدولة في مصر ، الاعتقال في معتقل لا يكفل للمسجونين القيام بما يحمي حقوقهم يعد من قبيل القوة القاهرة ، والمرض العقلي يعد من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة ، أما بالنسبة لديوان المظالم ، فإنه لم يصدر أحكاماً تتعلق بأثر القوة القاهرة على ميعاد دعوى الإلغاء ، وغيبة الاجتهاد القضائي في هذا الصدد لا يمنع من الأخذ بالقوة القاهرة كسبب لوقف الميعاد باعتبار أن الأخذ بها من القواعد العامة ، ويعزز هذا الرأي الاتجاه الواضح للديوان عند تقديره مشروعية الأعذار التي يترتب عليها إطالة المدة ، حيث راعى في كثير من أحكامه تلك الأعذار المؤدية إلى إطالة مدة سريان الطعن بالإلغاء ، ومن تطبيقات الأعذار التي أخذ به ديوان المظالم المرض الذي يجبر على المكوث في مستشفى الأمراض النفسية ، وكذلك الإقامة الطويلة خارج البلاد .

١٩ــ أن التوسع في نطاق القوة القاهرة يؤدي إلى تعثر سير العمل الإداري ، وعدم استقرار للمراكز القانونية ، ولا يعني ذلك تجاهل هذه القوة وإغفالها ، وإنما محاولة التوفيق بين المصالح العامة المتمثلة في حسن سير العمل ، واستقرار المراكز القانونية ،

وبين المصلحة الخاصة المتمثلة في المحافظة على حقوق الأفراد من ناحية أخرى دون إفراط أو تفريط .

٢٠ــ من حالات وقف الميعاد التي أخذ بها مجلس الدولة في مصر نص القانون ، ويقصد به النص النظامي المماثل في القوة للنص النظامي المحدد لميعاد دعوى الإلغاء ، وأما بالنسبة للمملكة فإنها حديثة عهد بتحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء ، ومثل هذه الحالة نادرة، ولكن بإمكان المنظم أن يتدخل بنظام أو بقرار إذا استدعى الأمر يمد موجبه ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

٢١ــ استقر القضاء الإداري على أن ميعاد الطعن بالإلغاء يتجدد من جديد ، إذا كانت مصلحة المدعي في الطعن بالإلغاء على القرار لم تظهر إلا في تاريخ لاحق لصدوره ، وقد أخذ بذلك مجلس الدولة بمصر ، أما بالنسبة لديوان المظالم ، فإنه لم يصدر أحكاماً ــ على حد علمنا ــ تتعلق بأثر تأخر اكتشاف المصلحة على ميعاد دعوى الإلغاء ، وغيبة الاجتهاد القضائي في هذا الصدد لا يمنع من الأخذ بتأخر اكتشاف المصلحة كسبب لتجدد الميعاد باعتبار أن الأخذ بها من القواعد العامة ، ويعزز هذا الرأي الاتجاه الواضح للديوان عند تقديره مشروعية الأعذار التي يترتب عليها إطالة المدة ، حيث راعى في كثير من أحكامه تلك الأعذار المؤدية إلى إطالة مدة سريان الطعن بالإلغاء .

٢٢ــ إذا حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون المانع من التقاضي أو القانون الذي صدر القرار الإداري المراد الطعن فيه تطبيقاً له ، فإن ميعاداً جديداً لرفع الدعوى يبدأ من جديد لرفع دعوى الإلغاء يبدأ اعتباراً من تاريخ نشر هذا الحكم وقد اخذ بذلك مجلس الدولة بمصر ، أما بالنسبة لديوان المظالم فإنه لا يوجد ــ على حد علمنا ــ اجتهاد له في هذا الصدد .

٢٣ــ حالات انقضاء الميعاد حالتين اثنتين هما :

الحالة الأولى : قبول القرار الإداري المعيب .

الحالة الثانية : تنفيذ القرار الإداري المعيب تنفيذاً مادياً .

أما الحالة الأولى فإننا نرى أنها لا تعد سبباً من أسباب انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء ما لم يوجد نص يبين ذلك لأن ميعاد رفع دعوى الإلغاء من النظام العام ، وأما الحالة الثانية فقد عدل مجلس الدولة في مصر عن اعتبار التنفيذ المادي مسقطاً لميعاد الطعن النظامي في مشروعية القرار الإداري قبل انقضاء مدته النظامية سواء كان التنفيذ اختيارياً

أو إلزامياً وقبل إلغاء القرار الإداري المعيب بعد تنفيذه ، وأما بالنسبة لديوان المظالم فلا يوجد له اجتهاد في هذا الصدد .

٢٤ــ أن القرار المعدوم هو الذي بلغ فيه العيب حداً جسيماً يجرده من كيانه ومن صــفته الإدارية ، ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية ــ سليمة أو معيبة ــ من حصانة .

٢٥ــ أن القرار السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة واللوائح .

٢٦ــ أن القرارات الماسة بالحريات العامة هي تلك القرارات التي تصدر بمنع أو حــبس الشخص والحيلولة دون انتقاله من مكان لآخر ، كالمنع من السفر والاعتقال .

ثانياً : التوصيات :

١ــ توحيد مواعيد دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم كقاعدة عامة .

٢ــ الاستغناء عن التظلم لديوان الخدمة المدنية والسماح للمتظلم باللجوء إلى ديوان المظالم مباشرة دون اشتراط التظلم إلى ديوان الخدمة المدنية الذي لا يملك سلطة إلغاء قرار الإدارة ، وهذا لا يمنع الإدارة المعنية من أخذ رأي ديوان الخدمة المدنية فيما يعتري أعمالها من إشكاليات باعتباره القائم على تنفيذ الأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية ، على أن يكون ذلك في حدود المدة المخصصة لها للرد على التظلم .

٣ــ وضع نص يبين كيفية امتداد الميعاد بسبب العطلة الرسمية والمسافة بما يتفق وطبيعة الدعوى الإدارية ، ولعل الديوان يتدارك ذلك في اللائحة التنفيذية التي يعتزم إصدارها .

٤ــ نشر الأحكام القضائية التي تصدر عن الديوان وإن كان الديوان قد بدأ في ذلك إلا أن المدة التي ما بين الإصدار والذي يليه مدة طويلة ، لذلك ينبغي أن يكون النشر سنوياً حتى يتسنى للباحثين والمختصين الاطلاع عليها تطبيقاً للمادة (٢١) من نظام ديوان المظالم رقم ٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ وتنفيذاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٦٢ وتاريخ ١٤٢٣/٦/١٧هـ .

المصادر والمراجع

أولاً : المصادر :

١ــ القرآن الكريم .

٢ــ السنة النبوية .

ثانياً : المراجع :

ــ الأزهري ، محمد أحمد ، تهذيب اللغة(دار الكتاب العربي ، مصر ، د.ط ،١٩٦٤م) .

ــ ابن الأثير ، علي ابن أبي الكرم ، الكامل في التاريخ (دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٧٨م) .

ــ إسماعيل ، خميس السيد ، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري ، (د.ن ، مصر ، ط١ ، ١٩٩٢).

ــ ابن عابدين ، محمد علاء الدين ، قرة عيون الأخيار (دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط٢ ، ٢٠٠٣م) .

ــ بدر ، أحمد سلامة ، الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج العربي (دار النهضة العربية ، القاهرة د.ط ، ٢٠٠٨م) .

ــ البدراوي ، عبدالمنعم ، النظرية العامة للالتزامات(دار النهضة العربية ، بيروت ، د.ط ، ١٩٦٨م) .

ــ الباز ، داود ،أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي(دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٤م) .

ــ البستاني ، عبدالله ميخائيل ، البستان (مكتبة لبنان ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٢م) .

ــ بسيوني ، حسن السيد ، دور القضاء في المنازعة الإدارية (عالم الكتب ، القاهرة ، د.ط ، د،ت) .

ــ بطيخ ، رمضان ، قضاء الإلغاء (دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٦م) .

ـ البلاذري ، أحمد بن يحيى ، فتوح البلدان(مؤسسة المعارف ، بيروت ، د.ط ، ١٩٨٧م) .

ـ البوطي ، محمد سعيد ، ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية (مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٧٧م).

ـ البيانوني ، محمد الأمين ، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القـرارات الإداريـة ، رسالة ماجستير(غير منشورة) ، الجامعة الأردنية ، عمان ، (١٩٨٥م) .

ـ الترمذي ، محمد عيسى ، جامع الترمذي (دار السلام ، الرياض ، ط١ ، ١٤٢٠هـ).

ـ ابن تيمية ، احمد بن عبد السلام ، بن قاسم ، عبدالرحمن محمد ، مجموع الفتاوى (مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف ، المدينة المنورة ، د.ط ، ٢٠٠٤م) .

ـ الجرف ، طعيمة ، قضاء الإلغاء (دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٧م) .

ـ الجرف طعيمة ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة(مكتبة القاهرة الحديثة ،القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٠م) .

ـ جمال الدين ، سامي ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١ ، ٢٠٠٤م).

ـ جمال الدين ، سامي جمال الدين . الرقابة على أعمال الإدارة (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١، ١٩٩٢م) .

ـ الجندي ، خليل إسحق ، مختصر خليل (دار إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) .

ـ الجوفان ، فهد ناصر ، شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري مع تطبيقـات مـن أحكام من ديوان المظالم ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، ١٤٢٦هـ .

ـ حجازي ، عبدالحي ، النظرية العامة للالتزام (الدار العربية ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) .

ـ ابن حزم ، علي أحمد ، المحلى (مطبعة النهضة ، مصر ، د.ط ، د.ت) .

ـ حسن ، علي أحمد ، التقادم في المواد المدنية والتجارية فقهاً وقضاءً (منشأة المعارف، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٨٥م) .

ـــ حسن ، محمد مصطفى ، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية (مطبعة عاطف ، مصر ، د.ط ، ١٩٧٤م) .

ـــ الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري (دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، د.ط، د.ت) .

ـــ حماد ، نزيه ، معجم المصطلحات الاقتصادية في لغة الفقهاء (الدار العالمية للكتاب الإسلامي ، الرياض ،ط٣ ، ١٩٩٥م) .

ـــ خليل ، محسن ، قضاء الإلغاء (دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٨٩م) .

ـــ خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ط١ ، ٢٠٠٨م) .

ـــ خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة(المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٨م) .

ـــ خليفة ، عبدالعزيز ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري (منشأة المعارف ، الإسكندرية ،د.ط ، ٢٠٠٥م) .

ـــ خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، الموسوعة الإدارية الشاملة(منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ط ، د.ت) .

ـــ خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، قضاء الإلغاء أسس إلغاء القرار الإداري (دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠٠٨م) ص٧٤٢ .

ـــ خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ، دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٧م) .

ـــ الدردير ، أحمد محمد ، الشرح الكبير(دار إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) .

ـــ الدسوقي ، محمد أحمد ، حاشية الدسوقي (دار إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) .

ـــ الدغيثر ، فهد محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة (دار النهضة ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) .

ــ الدمياطي ، محمد شطا ، إعانة الطالبين(دار الفكر ، بيروت ، د.ط ، د.ت) .

ــ ذنيبات ، محمد جمال ،والعجمي ، حمدي محمد ، القضاء الإداري في المملكــة طبقــاً لنظام ديوان المظالم الجديد (الرياض ، ط١ ، ١٤٣١هــ) .

ــ الرازي ، محمد بن أبي بكر،مختار الصحاح(المكتبة العصرية، بيروت، ط١ ، ١٩٩٥م) .

ــ بن رشد ، محمد أحمد ، بداية المجتهد ونهاية المقتصد (دار المعرفة ، بيروت ، ط٦ ، ١٩٨٢م) .

ــ رضا ، أحمد ، معجم متن اللغة (دار مكتبة الحياة ، بيروت ، د.ط ، ١٩٨٥م) .

ــ الرفاعي عبدالحميد ، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون(دار الفكر، دمشق، ط١ ، ١٩٨٩م) .

ــ الرويس ، خالد ، والريس ، رزق مقبول ، المدخل لدراسة العلوم القانونيــة (مكتبــة الشقري ، الرياض ، ط١ ، ١٩٩٩م) .

ــ الزبيدي ، خالد ، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري(مقبول للنشــر) ، **مجلة الحقوق** ، جامعة الكويت (٢٠٠٦م) .

ــ الزبيدي ، محمد مرتضى ، تاج العروس من جواهر القاموس(دار الفكر ،د.ط ، ١٩٩٤م) .

ــ زيدان ، عبدالكريم ، نظرات في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية (مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط١ ، ١٤٢٦هــ) .

ــ زيدان ، على الدين ، وأحمد ، محمد السيد ، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري(المكتب الفني للإصدارات القانونية ، مصر ، د.ط ، د.ت) .

ــ بوزيد ، الدين الجيلالي محمد ، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، **مجلة جامعة الملك عبدالعزيز** : الاقتصاد والإدارة (مقبول للنشر) ، ١٤٢٣هــ .

ــ السرخسي ، شمس الدين ، المبسوط (دار المعرفة ، بيروت ، د.ط ، د.ت) .

ـــ السجستاني ، سليمان بن الأشعث ، جامع الترمذي (دار السلام ، الرياض ، ط١ ، ١٤٢٠هــ) .

ـــ سلامة ، شعبان عبدالحكيم ، القرار الإداري السلبي دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي(دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، د.ط ، ٢٠١١م) .

ـــ أبو سليمان ، عبدالوهاب إبراهيم ، كتابة البحث العلمي صياغة جديدة (مكتبة الرشد ، الرياض ، ط٩ ، ٢٠٠٥م) .

ـــ السناري ، محمد عبدالعال ، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية (معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ط١ ، ١٩٩٤م).

ـــ السنهوري ، عبدالرزاق أحمد ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط٣، ١٩٩٨م) .

ـــ الشاطبي ، إبراهيم موسى ، الموافقات في أصول الشريعة (المكتبة التجارية ، مصر ، ط٢ ، ١٣٩٥هــ) .

ـــ الشرقاوي ،سعاد،المنازعات الإدارية(دار النهضة العربية ، القاهرة، د.ط ، ١٩٧٦م) .

ـــ شعير ، عبد الواحد ، النظرية العامة للقانون (د.ن ، د.ط ، ٢٠٠٠م) .

ـــ الشربيني ، مغني المحتاج (دار الفكر ، بيروت ، د.ط ، د.ت) .

ـــ شطناوي ، علي خطار ، القرار الإداري المستمر ، **مجلة الشريعة والقانون** ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، (مقبول للنشر) ، ١٤٢٢هــ .

ـــ شطناوي ، علي خطار ، موسوعة القضاء الإداري (دار الثقافة ، عمان ، ط١ ، ٢٠٠٤م) .

ـــ الشواربي ، عبدالحميد ، مواعيد الإجراءات القضائية في ضوء القضاء والفقه (مؤسسة الثقافة الجامعية ، ، د،ط ، ١٩٨٧م) .

ـــ الشوكاني ، محمد علي ، فتح القدير(دار الفكر ، بيروت ، د.ط ، ١٩٩٣م) .

ـــ الشويكي ، عمر محمد ، القضاء الإداري (دار الثقافة ، عمان ، ط١ ، ٢٠٠٧م) .

ـــ الشيرازي ، إبراهيم علي ، المهذب في فقه الإمام الشافعي (دار الكتب العلمي ، بيروت، ط١ ، ١٩٩٥م) .

ـــ صادق ، سمير ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٦٩م) .

ـــ الطباخ ، شريف ، الموسوعة القضائية الحديثة في أحكام المحكمة الإدارية العليا(دار الفكر والقانون د.ط ، ٢٠١٠م).

ـــ الطبري ، محمد جرير ، جامع البيان (دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ط١ ، ١٤٢١هـ) .

ـــ الطبطبائي ، عادل ، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية ، مجلة العلـــوم الإدارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية (مقبول للنشر) ، ١٩٩٤م .

ـــ طلبه ، عبدالله ، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (المطبعة الجديدة، دمشق ، د.ط ، ١٩٨٠م).

ـــ الطماوي ، سليمان محمد ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٦م) .

ـــ الطماوي ، سليمان محمد ، الوجيز في القضاء الإداري (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط، ١٩٨٥م) .

ـــ الطماوي ، سليمان محمد ، راجعه ونقحه ، البنا ، محمود عاطف ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٧ ، ٢٠٠٦م) .

ـــ الطيار ، عبدالله محمد ، خيار المجلس والعيب في الفقه الإسلامي (جامعة الإمام محمد بن سعود ، الرياض ، ط١ ، ١٩٨٠م) .

ـــ الظاهر ،خالد خليل، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء ـــ قضاء التعويض دراسة مقارنة (مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ط١ ، ١٤٣٠هـ) .

ـــ عابدين ، محمد أحمد ، التقادم المكسب والمسقط في القانون (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٥م) ص١٦ .

ـ عامر ، فؤاد أحمد ، ميعاد رفع الدعوى (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠١م) .

ـ عبد الباسط ، محمد فؤاد ، أعمال السلطة الإدارية(دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٨٩م) .

ـ عبد الباسط ، محمد فؤاد ، القانون الإداري (دار الفكر ، الإسكندرية ، د.ط ، د.ت) .

ـ عبدالفتاح ، عبدالباقي ، دروس أحكام الالتزام (مطبعة جامعة القاهرة ، القاهرة ، د.ط، ١٩٩٢م) .

ـ عبدالباقي ، عبدالفتاح ، المدخل إلى علم القانون (مطبعة نهضة مصر، مصر ، د.ط ، ١٩٦٦م) .

ـ عبدالدايم ، حسني محمود ، التقادم وإسقاطه للحقوق (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، ط١ ، ٢٠٠٩م) .

ـ عبدالعزيز ، محمد كمال ، التقنين المدني في ضوء القضاء والفقه (مكتبة القاهرة ، القاهرة ، د.ط ، د.ت) .

ـ عبدالفتاح ، علي ، الوجيز في القضاء الإداري (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٩م) ص٢٧٥ .

ـ عبداللطيف ، محمد ، نظرية التنازل في القانون الإداري (دار النهضة العربية ، مصر، د.ط ، ١٩٩٠م) .

ـ عبدالمنعم ، حمدي ، ديوان المظالم (دار الجيل ، بيروت ، ط١ ، ١٤٠٨هـ) .

ـ عبدالوهاب ، محمد رفعت ، وشرف الدين ، أحمد عبدالرحمن ، القضاء الإداري (المكتب العربي للطباعة ، مصر ، د.ط ، ١٩٨٨م) .

ـ العتيبي ، عبدالله بن سهل ، النظام العام في الدولة المسلمة(دار كنوز اشبيليا ، الرياض، ط١ ، ١٤٣٠هـ) .

ـ أبو العثم ، فهد عبدالكريم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق (دار الثقافة ، عمان، د.ط ، ٢٠٠٥م) .

ـ العدوي ، علي أحمد ، حاشية العدوي (دار الفكر ، بيروت ، د.ط ، ١٤١٢هـ) .

ـ العربي ، محمد عبدالله ، نظام الحكم في الإسلام (دار الفكر، د.ط ، د.ت) .

ـ عرجاوي، مصطفى محمد ، النظرية العامة للقانون (دار المنار ، ، ط٢ ، ١٩٨٦م) .

ـ عرموش ، ممدوح عبدالكريم ، القانون الدولي الخاص(مكتبة دار الثقافة ، عمان ، ط١، ١٩٩٨م) .

ـ العشماوي ، محمد ، العشماوي ، عبد الوهاب ، قواعد المرافعات في التشريع المصري المقارن (مكتبة الآداب ، مصر ، د.ط ، ١٩٥٧م) .

ـ العطار ، فؤاد ، القضاء الإداري (دار النهضة ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٦٢م) .

ـ عكاشة ، حمدي ياسين ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٧م) .

ـ عكاشة ، حمدي ياسين ، إجراءات الدعوى الإدارية(الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مصر ، د.ط ، ١٩٨٣م) .

ـ عكاشة ، حمدي ياسين ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١ ، ١٩٩٧م) ص٧٤١ .

ـ علي ، احمد يوسف ، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء ، رسالة دكتوراه (غير منشورة) ، جامعة طنطا ، كلية الحقوق ، طنطا ، ١٤٢٨هـ .

ـ العليان ، عبدالله علي ، الدفوع الإدارية وتطبيقاتها القضائية من أحكام ديوان المظالم ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، ١٤٢٤هـ .

ـ عليش ، محمد أحمد ، شرح منح الجليل (دار صادر ، بيروت ، د.ط ، د.ت) .

ـ عمر ، نبيل إسماعيل ، سقوط الحق في اتخاذ الإجراء في قانون المرافعات (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٤م) .

ـ عمر ، نبيل إسماعيل ، الدفع بعدم القبول ونظامه القانوني (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٤م).

ـ عمر ، نبيل إسماعيل ، أصول المرافعات المدنية والتجارية (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط١، ١٩٨٦م) .

ــ عمر ، نبيل إسماعيل ، وخليل أحمد ، قانون المرافعات المدنية والتجارية (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٧م) .

ــ عيسى ، رياض ، دعوى الإلغاء في الجزائر ، مجلة الحقوق جامعة الكويت (مقبول للنشر) ، ١٤١٠هــ .

ــ أبو العينين محمد ماهر ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضـــائي (دار الكتب القانونية، القاهرة ، د،ط ، د.ت) .

ــ أبو العينين ، محمد ماهر ، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري (دار الكتب القانونية ، مصر ، د.ط ، ١٩٩٨م)

ــ غانم ، إسماعيل ، في النظرية العامة للالتزام (مكتبة عبدالله وهبه ، مصر ، د.ط ، ١٩٦٧م) .

ــ الغديري ، عبدالله عيسى . القاموس الجامع (دار المحجة البيضاء ،ط١ ،١٩٩٨م) .

ــ ابن فارس ، أحمد، معجم مقاييس اللغة (دار الجيل ، بيروت ، د.ط ، د.ت) .

ــ الفراء ، أبو يعلى محمد ، الأحكام السلطانية (دار الوطن ، الرياض ، د.ط ، د.ت) .

ــ فرج ، توفيق حسن ، المدخل للعلوم القانونية (الدار الجامعية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٨م) .

ــ ابن فرحون ، إبراهيم علي ، تبصرة الحكام في أصول الأقضية والأحكام ، (دار الكتب العلمية ، بيروت ،ط١ ، ١٤٠٦هــ) .

ــ الفصايلي ، الطيب ، المدخل لدراسة القانون (مطابع النجاح الجديدة ، د.ط ،٢٠٠٢م).

ــ الفلاح ، محمد عبدالله ، شروط قبول دعوى الإلغاء (دار النهضة العربية ، القاهرة د.ط ، ٢٠١١) .

ــ فهمي ، مصطفى أبوزيد ، قضاء الإلغاء (دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، د.ط،٢٠٠١م) .

ــ فهمي ، مصطفى أبوزيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء (دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٩م) .

ـ فودة ، رأفت ، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء (دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، ٢٠١١م) .

ـ فودة ، عبدالحكيم ، الخصومة الإدارية(دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، د.ط ، ١٩٩٧م) .

ـ الفيروز آبادي ، مجد الدين محمد . القاموس المحيط(دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١، ١٩٩٥م) .

ـ ابن قدامة ، محمد عبدالله ، المغني(دار عالم الكتاب ، الرياض ، ط٣ ، ١٩٩٧م) .

ـ قلعة جي ، محمد رواس ، وقنيبي ، حامد صادق ، معجم لغة الفقهاء (دار النفائس ، ط١ ، ١٩٩٦م) .

ـ الكبيسي ، رحيم سليمان ، حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة في النظم الفرنسية والمصرية والعراقية ، رسالة دكتوراة (غير منشورة) ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٠م .

ـ ابن كثير ، إسماعيل . تفسير القرآن العظيم (دار الكتاب العربي ، بيروت ، د.ط ، ٢٠٠٥م) .

ـ كيره ، حسن ، المدخل إلى القانون (منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط٤ ، ١٩٧١م) .

ـ اللحيدان ، محمد إبراهيم ، المواعيد الإجرائية في قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم مع تطبيقات من أحكام ديوان المظالم ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء، الرياض ، ١٤٢٦هـ .

ـ ليلة ، محمد كمال ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة(دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٣م) .

ـ المالكي ، متعب عطية ، القرار السلبي وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء، الرياض ، ١٤٣٠هـ .

ـ المالكي ، محمد بن علي ، حاشية تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية (دار الكتب العلمية ، بيروت ، د.ط ، ١٩٩٨م) .

ــ الماوردي ، علي محمد، الأحكام السلطانية والولايات الدينية(دار ابن قتيبة ، الكويت ، ط١ ، ١٩٨٩م) .

ــ مجموعة علماء ، مجلة الأحكام العدلية(المطبعة الأدبية ، بيروت ، د.ط ، ١٣٠٣هــ).

ــ محمد ، خالد عبدالفتاح ، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا (دار الكتب القانونية ، مصر ، د.ط، ٢٠٠٨م) .

ــ مسلم ، أحمد ، أصول المرافعات (دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ط ، ١٩٧٨م) .

ــ مسلم ، مسلم بن الحجاج ، صحيح مسلم (دار السلام ، الرياض ، ط١ ، ١٩٩٨م) .

ــ مشرف ، عبدالعليم عبدالمجيد ، القرار الإداري المستمر(دار النهضة العربية ، القاهرة، د.ط ، ٢٠٠٤م) .

ــ مصطفى ،إبراهيم،وآخرون ،المعجم الوسيط (دار الدعوة ،استانبول،د.ط ،١٩٨٩م) .

ــ المطرودي ، بدر عبدالله ، القرار الإداري المعدوم ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، الرياض ، ١٤٢٩هــ .

ــ المعيني ، محمد سعود ، النظرية العامة للتقادم في الفقه الإسلامي(مؤسسة العاني ، بغداد ، د.ط ، ١٩٨٩م) .

ــ المقري ، أحمد محمد . المصباح المنير(دار المعارف ، ط٢ ، د.ت) .

ــ الملحم ، محمد عبدالله ، القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، الرياض ، ١٤٣٠هــ .

ــ ابن منظور ، جمال الدين . لسان العرب(دار صادر، بيروت ، ط١ ، ١٤١٤هــ) .

ــ المنوفي ،علي خلف، كفاية الطالب(مطبعة المدني ، القاهرة ، ط١ ، ١٤٠٧هــ) .

ــ ابن نجيم ، زين الدين إبراهيم ، الأشباه والنظائر(دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٤١٣هــ) .

ــ نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري الأردني (د.ن ، عمان ، د.ط ، ١٩٧٢م) .

ــ النسفي ، عمر محمد . طلبة الطلبة(دار النفائس ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٥م) .

ـ النصيان ، بدر سليمان ، المواعيد الإجرائية المتعلقة بالدعوى قبل الحكم في نظام المرافعات الشرعية ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، المعهد العالي للقضاء ، الرياض (١٤٢٥هـ) .

ـ نعيم ، ياسين محمد . نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية (دار النفائس، عمان ، ط٢، ٢٠٠٠م) .

ـ النفراوي ، أحمد غنيم ، الفواكه الدواني (دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٤١٨هـ) .

ـ هيكل ، السيد خليل ، القانون الإداري (جامعة الملك سعود،الرياض، ط١ ، ١٩٩٤م) .

ـ والي ، فتحي ، الوسيط في قانون القضاء المدني (مطبعة جامعة القاهرة ، القـاهرة ، د.ط ، ١٩٩٣م) .

ـ وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية . الموسوعة الفقهية (ذات السلاسل ، الكويت ، ط٢ ،١٩٨٦م) .

ـ وصفي ، مصطفى كمال ، أصول إجراءات القضاء الإداري (مطبعة الأمانة ، مصر ،ط٢ ،١٩٧٨م) .

ـ أبوالوفا ، أحمد ، المرافعات المدنية والتجارية (دار المعارف ، مصر ، ط١٠ ، ١٩٧٠م) .

ـ الوكيل ، محمد إبراهيم ، التظلم الإداري (دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، ٢٠٠٨م) ص٢٥ .

ثالثاً : الأنظمة واللوائح :

ـ نظام مجلس الخدمة المدنية رقم م/٤٨ وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ .

ـ نظام ديوان المظالم رقم ٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ .

ـ نظام المؤسسات الطبية الخاصة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٨ في ١٤٠٧/١١/١٣هـ .

ـ نظام مزاولة مهنة الطب البشري وطب الأسنان رقم م/٣ وتاريخ ١٤٠٩/٢/٢١هـ .

ـ نظام الدفاع المدني رقم م/١٠وتاريخ ١٤٠٦/٥/١هـ .

ـــــ قواعـــد المرافعـــات والإجـــراءات أمـــام ديـــوان المظـــالم رقـــم ١٩٠ وتـــاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـــ.

ـــ قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

ـــ قانون المرافعات رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م .

ـــ القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٤٩م .

ـــ القانون رقم ٣٧٧ لسنة ١٩٥٣م .